

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**JOSEMAR APARECIDO GONÇALVES**

**CONCESSÃO DE AUXÍLIO-NATALIDADE AO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL,  
NOS CASOS DE ADOÇÃO DE FILHO, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO**

**FLORIANÓPOLIS - SC**

**2017**

**JOSEMAR APARECIDO GONÇALVES**

**CONCESSÃO DE AUXÍLIO-NATALIDADE AO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL,  
NOS CASOS DE ADOÇÃO DE FILHO, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso, realizado em cumprimento a requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

**FLORIANÓPOLIS - SC**

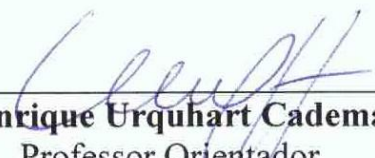
**2017**

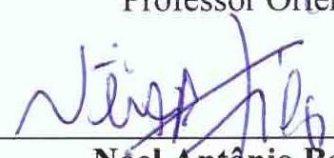
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO


TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**CONCESSÃO DE AUXÍLIO-NATALIDADE AO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL, NOS CASOS DE ADOÇÃO DE FILHO, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO**”, elaborado pelo(a) acadêmico Josemar Aparecido Gonçalves, defendido em 23/06/2017 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 23 de junho de 2017

  
\_\_\_\_\_  
**Luiz Henrique Urquhart Cademartori**  
Professor Orientador

  
\_\_\_\_\_  
**Noel Antônio Baratieri**  
Membro de Banca

  
\_\_\_\_\_  
**Sergio Ricardo Ferreira Mota**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno: Josemar Aparecido Gonçalves  
Matrícula: 08122015

**Título do TCC: CONCESSÃO DE AUXÍLIO-NATALIDADE AO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL, NOS CASOS DE ADOÇÃO DE FILHO, À LUZ DA CONSTITUIÇÃO**

Orientador: Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Eu, Josemar Aparecido Gonçalves, acima qualificado, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 23 de junho de 2017.

**Josemar A. Gonçalves**

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradeço aos meus pais, que do pouco fizeram muito.

Agradeço também aos professores, amigos e colegas que me motivaram a permanecer firme nessa longa caminhada acadêmica.

Agradeço, em especial, ao professor Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, por ter aceitado prontamente o convite para ser meu orientador no presente Trabalho de Conclusão de Curso.

Agradeço, ainda, aos Professores Noel Antônio Baratieri e Sergio Ricardo Ferreira Mota, por terem aceitado, gentilmente, o convite para comporem a Banca à qual este trabalho foi apresentado.

Agradeço, com muita gratidão, aos meus amigos do ambiente de trabalho que sempre me ouviram, me aconselharam e me dedicaram incondicionalmente um grande apoio para que eu pudesse concluir este curso de Direito.

Agradeço, por fim, ao Sagrado Universo que sempre me proporciona um impulso de energia para continuar firme nesta trajetória e superar meus próprios desafios.

Dedico este trabalho a todos aqueles que lutam para que o Direito possa ser um instrumento de promoção e garantia de uma sociedade mais justa e igualitária.

*Our proverbs want rewriting.  
They were made in winter,  
and it is summer now.*

Oscar Wilde

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso propõe abordar como problema principal a concessão do auxílio-natalidade previsto na Lei n. 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), nos casos em que ocorre a adoção de filhos pelos servidores abrangidos por esse diploma legal. Tal análise se faz a partir do princípio constitucional de tratamento igualitário aos filhos, sejam eles de quaisquer origens. Dessa forma, neste estudo parte-se da hipótese principal pela possibilidade de concessão do auxílio-natalidade quando ocorrer a adoção de um filho, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil assegura aos filhos havidos por adoção os mesmos direitos e qualificações dos filhos biológicos. Para tanto, aborda-se o conceito do instituto da adoção e a evolução histórica de seus efeitos, ocorrida no ordenamento jurídico brasileiro e que resultou em uma mudança de paradigma. Também se destaca o caso do servidor público federal, regido por aquele Estatuto, entre os diversos agentes públicos do Estado, bem como o seu Plano de Seguridade Social, no qual se encontra o benefício objeto central deste estudo. Por fim, serão apresentadas as características legais acerca do auxílio-natalidade e a sua finalidade, trazendo ainda informações procedimentais existentes na Administração Pública e decisões de precedentes judiciais. Dessa forma, verificar-se-á que o citado benefício, considerando a sua finalidade de promover um auxílio financeiro ao servidor com a chegada de um novo filho a sua família, ao ser concedido independentemente de o filho ser de origem biológica ou por adoção, concretiza de forma eficaz os princípios constitucionais de tratamento igualitário à filiação.

**Palavras-chave:** Auxílio-natalidade. Benefício previdenciário. Servidor público. Adoção. Igualdade.



## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>10</b> |
| <b>1 ADOÇÃO .....</b>  | <b>12</b> |
| 1.1 Conceito .....   | 12        |
| 1.2 Natureza jurídica .....  | 15        |
| 1.3 Evolução no Direito e seus efeitos .....                         | 19        |
| <b>2 SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>                                    | <b>27</b> |
| 2.1 Agentes públicos .....   | 27        |
| 2.2 Servidores públicos .....  | 32        |
| 2.2.1 Temporários .....  | 32        |
| 2.2.2 Celetistas .....   | 34        |
| 2.2.3 Estatutários .....   | 36        |
| 2.3 Regime Próprio de Previdência Social .....                       | 40        |
| 2.3.1 A seguridade social dos servidores públicos .....              | 40        |
| 2.3.2 O Plano de Seguridade Social do servidor público federal ..... | 43        |
| <b>3 AUXÍLIO-NATALIDADE .....</b>                                    | <b>47</b> |
| 3.1 Conceito e finalidade .....                                      | 48        |
| 3.2 Procedimentos adotados pela Administração Pública .....          | 53        |
| 3.3 Precedentes judiciais .....                                      | 60        |
| 3.4 Iniciativas do Poder Legislativo .....                           | 64        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                     | <b>68</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>70</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso propõe abordar como problema principal a concessão de auxílio-natalidade previsto na Lei n. 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), nos casos em que ocorrer a adoção de filhos.

A adoção de crianças e adolescentes é tema sempre recorrente no meio social, principalmente no tocante à grande quantidade de crianças em abrigos aguardando uma nova família. Percebe-se também que no decorrer dos tempos cada vez mais famílias têm adotado filhos, mesmo em situações que não existem problemas de fertilidade de casal ou riscos de saúde para a genitora.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 227, que visa a proteção à criança e ao adolescente, dispõe que deve ser dada absoluta prioridade ao direito à convivência de viver em família, bem como equipara expressamente os filhos adotivos aos biológicos, proibindo qualquer tipo de discriminação.

Sendo um dado da realidade a adoção de crianças, verifica-se na atualidade que o servidor público federal, ao adotar um filho, não tem assegurado o direito ao auxílio-natalidade previsto no Estatuto que dispõe acerca de seus direitos e deveres entre outras regras. Entretanto, esse benefício é concedido aos servidores pelo motivo de se tornarem pais ao terem um filho biológico.

Neste estudo, parte-se da hipótese principal da possibilidade de concessão do benefício quando o servidor adotar um filho, uma vez que a Constituição da República assegura aos filhos havidos por adoção os mesmos direitos e qualificações dos filhos biológicos. Desse modo, tem-se como objetivo principal deste trabalho, verificar a possibilidade de percepção do auxílio-natalidade nas situações de adoção de filho, levando em consideração a lei não dispor explicitamente acerca disso.

O presente estudo também se dá a partir de outras hipóteses secundárias, tais como: o fato de que a adoção no direito brasileiro não cria distinções de filiação entre os filhos, sendo que a chegada de um novo filho acarreta despesas adicionais para a família do servidor; e o fato de que o Plano de Seguridade Social do servidor público federal visa à proteção e cobertura das eventuais necessidades sociais a que estão sujeitos o servidor e a sua família.

Para uma melhor compreensão quanto à estrutura deste estudo, impõe-se consignar que ele será composto por três capítulos, descritos de forma sucinta a seguir.

No primeiro capítulo, serão apresentadas as regras que dispõem sobre a adoção no direito brasileiro, bem como as questões apresentadas pela doutrina. Buscar-se-á apresentar o conceito de adoção, a sua natureza jurídica, a sua evolução nas disposições legais no ordenamento jurídico e os avanços de seus efeitos promovidos pela legislação no ordenamento jurídico pátrio.

No segundo capítulo, considerando que a presente pesquisa trata de um benefício assegurado ao servidor público federal estatutário, regido pela Lei n. 8.112/90, torna-se importante discorrer sobre essa espécie de agente público, o qual não se confunde com vários outros servidores públicos, ou com outras espécies daquele gênero agente. Para isso, no referido capítulo, apresentar-se-á, sucintamente, as diversas espécies de agentes públicos da Administração Pública federal. Em relação ao gênero “servidores públicos”, serão apresentadas as diferenças existentes entre estatutários, celetistas e os chamados temporários. Abordar-se-ão, ainda, as regras básicas do regime próprio de previdência do servidor público, bem como sobre o Plano de Seguridade Social do servidor público federal.

No terceiro, e derradeiro, capítulo, será a vez de estudar o auxílio-natalidade, apresentando o conceito e a finalidade deste benefício previdenciário integrante do Plano de Seguridade Social do servidor público federal. Procurar-se-á apresentar os procedimentos realizados na via administrativa, em órgãos da Administração Pública federal, como por exemplo nas Universidades públicas federais. Serão analisados, ainda, precedentes judiciais, bem como procurar-se-á verificar iniciativas do Poder Legislativo no tocante à matéria, ou seja, a concessão do auxílio-natalidade nos casos de adoção de filho.

Por oportuno, salienta-se que, com a presente pesquisa, não há pretensão de esgotamento do tema, mas de apresentar o debate que se impõe sobre o assunto de inegável atualidade e relevância social.

A forma da pesquisa realizada foi descritiva e teórica, tendo como método científico de abordagem o dedutivo. O procedimento instrumental utilizado foi predominantemente o estudo bibliográfico, a pesquisa documental e a jurisprudencial.

## 1 ADOÇÃO

### 1.1 Conceito

O procedimento de adoção é um meio legal a partir do qual se busca transferir todos os direitos e deveres dos pais biológicos para uma família substituta, também denominada “família socioafetiva”<sup>1</sup>. Essa transferência de direitos e deveres visa possibilitar às crianças e aos adolescentes todos os direitos e deveres de filho. Trata-se do meio que é admitido pela lei brasileira<sup>2</sup> para que uma pessoa possa assumir como filho uma criança ou adolescente que foi gerado por outra pessoa.

O termo adoção é proveniente do latim *adoptio*, que significa o ato de tomar alguém como filho, conforme se pode verificar dos ensinamentos de Galdino Augusto Coelho Bordallo (2011, p. 259). A doutrina brasileira dá ao termo conceitos jurídicos diferenciados, apresentando diversas definições, e ora dá ênfase a uma característica, ora a outra.

De acordo com Caio Mário da Silva Pereira (2013, p. 440), a adoção é “o ato jurídico pelo qual uma pessoa recebe outra como filho, independentemente de existir entre elas qualquer relação de parentesco consanguíneo ou afim”. Complementa, ainda, o autor, informando que os demais doutrinadores reconhecem o caráter de “*fictio iuris*” da adoção. E é com base nessa ideia que se inicia o conceito de adoção dado por George Justino de Queiroz (2010, p. 289), no qual ele menciona que a adoção é a “ficção jurídica que estabelece judicialmente, de maneira irrevogável e para todos os fins de direito, um vínculo de filiação e paternidade entre pessoas que não o possuíam”.

---

<sup>1</sup> Segundo Paulo Lôbo (2015, p. 17), o favorecimento constitucional da adoção “fortalece a natureza socioafetiva da família, para a qual a procriação não é imprescindível”. Normalmente, o termo é utilizado para contrapor-se à expressão “família biológica”. Entretanto, conforme ressalta o mesmo autor, todas as relações familiares, sob um ponto de vista amplo, devem ser consideradas como socioafetivas.

<sup>2</sup> Não se tratará aqui da conhecida “adoção à brasileira”, ou seja, a adoção simulada, que é uma prática bem antiga em que casais registram filho alheio em comum acordo com os pais biológicos. Trata-se de uma prática à margem do direito, na qual não se verifica o controle do Poder Público. A mencionada prática configura crime contra o estado de filiação, tipificado no art. 242 do Código Penal. Contudo, a jurisprudência tem se alinhado no sentido da prevalência da filiação socioafetiva e dos vínculos de afeto criados entre adotantes e adotado, deixando de aplicar a pena prevista.

Nesse mesmo sentido, Orlando Gomes (2001, p. 369) conceitua a adoção como um “ato jurídico pelo qual se estabelece, independentemente de procriação, o vínculo da filiação. Trata-se de ficção legal, que permite a constituição, entre duas pessoas, do laço de parentesco do primeiro grau na linha reta”.

Na doutrina de Arnaldo Wald (2004, p. 199), encontra-se que a adoção é uma ficção jurídica que cria o parentesco civil. Segundo o autor, “trata-se de um ato jurídico bilateral que gera laços de paternidade e filiação entre pessoas para as quais tal relação inexiste naturalmente”. Complementa ainda que a adoção “cria, entre pessoas naturalmente estranhas uma à outra, relações análogas às oriundas da filiação legítima”.

Por sua vez, ao lecionar acerca do tema, Maria Helena Diniz apresenta um extenso conceito baseado nas definições formuladas pelos diversos doutrinadores, apresentando a sua definição do seguinte modo:

A adoção vem a ser o ato judicial pelo qual, observados os requisitos legais, se estabelece, independentemente de qualquer relação de parentesco consanguíneo ou afim, um vínculo fictício de filiação, trazendo para sua família, na condição de filho, pessoa que geralmente, lhe é estranha. Dá origem, portanto, a uma relação jurídica de parentesco civil entre adotante e adotado. É uma ficção legal que possibilita que se constitua entre o adotante e o adotado um laço de parentesco de 1º grau na linha reta. (DINIZ, 2012, p. 558).

De todos os conceitos apresentados pela doutrina, além dos aqui colacionados, pode-se verificar que o ponto central é que a adoção cria um vínculo jurídico de filiação, que é a relação de parentesco que se pode estabelecer entre duas pessoas, sendo um o filho do outro. Neste caso, a adoção se trata de criar um parentesco civil<sup>3</sup> entre o adotante e adotado.

Segundo o que leciona Carlos Roberto Gonçalves:

Filiação é a relação de parentesco consanguíneo, em primeiro grau e em linha reta, que liga uma pessoa àqueles que a geraram, ou a receberam como se a tivessem gerado. Todas as regras sobre parentesco consanguíneo estruturam-se a partir da noção de filiação, pois a mais próxima, a mais importante, a principal relação de parentesco é a que se estabelece entre pais e filhos. (GONÇALVES, 2013, p. 319).

No direito brasileiro, a filiação pode ser de origem biológica e não biológica (LÔBO, 2015, p. 199). Entretanto, nenhuma diferença poderá haver no que tange aos direitos dos filhos, bem como nenhum tipo de designações discriminatórias.

---

<sup>3</sup> Segundo o Código Civil (Lei n. 10.406/2002.), em seu art. 1.593, o parentesco é natural ou civil, conforme este se origina de consanguinidade ou outra origem. A adoção é incluída nessa categoria de outra origem para fins de criação de vínculo de parentesco.

É o que determina<sup>4</sup> a Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, § 6º, que equiparou os filhos adotados aos naturais, proibindo qualquer tipo de discriminação, ao dispor que todos os filhos “havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação”.

Nos ensinamentos de Paulo Lôbo, ao dispor sobre a igualdade de direitos entre os filhos, independentemente da origem da filiação, encontra-se que:

A total igualdade de direitos entre os filhos biológicos e os que foram adotados demonstra a opção da ordem jurídica brasileira, principalmente constitucional, pela família socioafetiva. A filiação não é um dado da natureza, e sim uma construção cultural, fortificada na convivência, no entrelaçamento dos afetos, pouco importando sua origem. Nesse sentido, o filho biológico é também adotado pelos pais, no cotidiano de suas vidas. (LÔBO, 2015, p. 249).

Dessa forma, a filiação decorrente da adoção trata-se de uma relação socioafetiva entre aquele que se torna pai ou mãe e aquele que se torna filho (DINIZ, p. 489). E mesmo não havendo o vínculo por meio do sangue, há o vínculo por meio do afeto, do amor, da vontade de ser pai ou mãe. Nesse sentido, ensina Maria Berenice Dias (2011, p. 483) que a adoção forma um parentesco eletivo, uma vez que se origina de um ato de vontade, sendo uma filiação construída com amor, em que o vínculo de parentesco se faz por escolha.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2014, p. 933) apresentam a adoção como um gesto de amor, do mais puro afeto. Por meio da adoção, possibilita-se a inserção em um núcleo familiar, com sua integração efetiva e plena de modo a assegurar a dignidade do adotado, de acordo com o seu melhor interesse e a sua proteção integral.

Os autores citados no parágrafo anterior, para os quais a adoção também consubstancia a filiação por meio do critério socioafetivo, que se materializa com a convivência e pela presença efetiva, complementam ainda que:

A filiação, sintonizada na proteção avançada da pessoa humana e da solidariedade social, ganhou instrumentalização, servindo para os núcleos familiares. Abandonou-se a subordinação da família a uma função procriacional, tão relevante para efeitos econômicos. A filiação passou a ser um momento de realização humana, de plenitude existencial, seja qual for sua origem. A filiação, enfim, passou a ser única, podendo ser estabelecida por diferentes formas. E a adoção é um dos variados mecanismos de determinação filiatória, baseada no afeto e na dignidade,

---

<sup>4</sup> A referida disposição também se encontra no Código Civil e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90). No Código Civil, no artigo 1.596. No Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 20, que traz o mesmo texto. Segundo Paulo Lôbo (2015, p. 200), “a norma constitucional não necessitava de concretização infraconstitucional, porque é dotada de força normativa própria, suficiente e autoexecutável.”.

inserindo o adotando em um novo núcleo familiar. (FARIAS; ROSENVALD, 2014, p. 932).

De acordo com a disposição legal<sup>5</sup>, em que a adoção atribui a condição de filho ao adotado, isto é, tendo o adotado os mesmos direitos e deveres daquele, Artur Marques da Silva Filho (2011, p. 64) leciona com precisão acerca do tema, ao enfatizar que a adoção é realidade que decorre da atuação humana e que, no tocante à origem da filiação, “embora as causas sejam diferentes, não se consegue distinguir os laços que se formam entre filhos criados por aqueles que não os geraram e entre filhos criados pelos pais biológicos”.

O papel renovado da adoção e a sua irradiação de efeitos na filiação, fundada na família socioafetiva, pode trazer ao termo adoção um sentido amplo, para que se entenda que até mesmo os filhos de sangue, para que se tornem verdadeiros filhos, precisam ser adotados na convivência com os pais.

Nesse sentido, Rodrigo da Cunha Pereira (2012, p. 139) destaca que aquele que é o pai não é simplesmente o genitor, pois o elemento que define e determina a paternidade “certamente não é o biológico, pois não é raro o genitor não assumir o filho. Por isso é que se diz que todo pai deve adotar o filho, pois só o será se assim o desejar, ou seja, se de fato o adotar”.

## **1.2 Natureza jurídica**

Ao se tratar da natureza jurídica da adoção, é importante frisar que a matéria não encontra unanimidade entre os doutrinadores, tendo em vista principalmente as evoluções na disciplina da adoção no direito brasileiro<sup>6</sup>.

Entre as diversas correntes elencadas pela doutrina brasileira que buscam explicar a natureza jurídica da adoção, podemos encontrar correntes que consideram a adoção como: um contrato; um ato jurídico; um ato de natureza híbrida; um ato complexo; ou um instituto de interesse público (BORDALLO, 2011, p. 259).

---

<sup>5</sup> Art. 41 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>6</sup> No item seguinte apresentar-se-ão as diversas legislações que dispuseram sobre o tema, principalmente a partir do Código Civil de 1916.

Para os contratualistas, a adoção, partindo da premissa de ser um ato de vontade, demanda a manifestação e o consentimento<sup>7</sup> das partes interessadas, sendo que dessa relação bilateral de vontades surge o contrato, irradiando os efeitos jurídicos estabelecidos em lei.

Na seara da doutrina contratualista, encontra-se o tema defendido por Orlando Gomes, conforme se segue:

Não é preciso recorrer, todavia, os artifícios do institucionalismo para reconhecer, na adoção, sua particularidade estrutural, dado que os negócios de direito familiar se distinguem, em razão do seu conteúdo e finalidade transcendente, por não permitirem a autorregulação dos interesses das partes. Com esses esclarecimentos, pode-se afirmar que a adoção é contrato de direito familiar ainda nos sistemas que exigem homologação judicial. (GOMES, 2001, p. 372).

Carlos Roberto Gonçalves também destaca a controvertida natureza jurídica da adoção, ao afirmar que:

No sistema do Código de 1916, era nítido o caráter contratual do instituto. Tratava-se de negócio jurídico bilateral e solene, uma vez que se realizava por escritura pública, mediante o consentimento das duas partes. Se o adotado era maior e capaz, comparecia em pessoa; se incapaz, era representado pelo pai, o tutor, ou curador. Admitia-se a dissolução do vínculo, sendo as partes maiores, pelo acordo de vontades. (GONÇALVES, 2013, p. 380).

Por sua vez, Eunice Ferreira Rodrigues Granato, considerando a primeira e a última natureza jurídica, relatadas anteriormente, ou seja, a natureza contratual e a de instituição, assevera que:

Para os contratualistas, a adoção como ato de vontade, exige a manifestação das partes interessadas, sendo que, dessa bilateralidade, surge o contrato como criador de efeitos jurídicos. Afirma Antonio Chaves que essa corrente é endossada pela maioria dos autores nacionais e estrangeiros, tais como Curt Egon Reichert, Eduardo Espínola, Euvaldo Luz, Gomes de Castro, Viveiros de Castro, Baudru-Lacantinerie, Colin e Capitant, F. Laurent, Germán Gámbon Alix, Heinrich Lehmann, Louis Josserand, Marcel Vismard, Pasquale Fiore, Planiol, Surville e Arthuys, Théophile Huc, Zachariae.

Para a corrente institucionalista, a adoção é um instituto de ordem pública, de profundo interesse do Estado, que teve origem na própria realidade social; não foi criada pela lei e sim, regulamentada pelo direito positivo, em função da realidade existente. Antonio Chaves se filia à corrente institucionalista, juntamente como

---

<sup>7</sup> Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 45. A adoção depende do consentimento dos pais ou do representante legal do adotando.

§ 1º. O consentimento será dispensado em relação à criança ou adolescente cujos pais sejam desconhecidos ou tenham sido destituídos do poder familiar.

§ 2º. Em se tratando de adotando maior de doze anos de idade, será também necessário o seu consentimento.



Christensen, Coll e Estivill, De Ruggiero, Ferdinando Salvi e Arnoldo Wald. (GRANATO, 2010, p. 30).

Na corrente doutrinária que defende a adoção com natureza jurídica de ato jurídico, encontra-se a afirmativa de Maria Berenice Dias (2011, p. 483), para quem a adoção é um ato jurídico em sentido estrito, cuja eficácia é condicionada à chancela jurisdicional.

Já na doutrina que se posiciona a favor da natureza jurídica híbrida, podemos encontrar como exemplo o ensinamento de Maria Alice Zaratin Lotufo (2002, p. 239), asseverando que, diante da realidade na qual se envolve o procedimento para adoção, essa “apresenta-se como figura híbrida, ou seja, um misto de contrato e de instituição, onde a vontade das partes, bem como o exercício dos seus direitos encontram-se limitados pelos princípios de ordem pública”.

Com as mudanças sociais ocorridas ao longo do século XX e a promulgação da Constituição de 1988, diversos doutrinadores passaram a se filiar à corrente que define a natureza jurídica da adoção como ato complexo.

George Justino de Queiroz (2010, p. 290) leciona que a adoção pode ser definida como ato jurídico complexo, de caráter bilateral, no qual se pode encontrar em caráter preliminar a “fase negocial, com manifestação da vontade das partes interessadas, aperfeiçoando-se posteriormente na fase judicial, em que o Estado verifica se é oportuna e conveniente a adoção para o caso concreto”.

Nesse mesmo sentido é a lição de Galdino Augusto Coelho Bordallo, ao destacar os dois momentos pelos quais passará o procedimento para a adoção, conforme se pode verificar a seguir:

Para a sua formalização, a adoção passará por dois momentos: o primeiro, de natureza negocial, onde haverá a manifestação das partes interessadas afirmando quererem a adoção; um segundo momento, onde haverá a intervenção do Estado, que verificará da conveniência, ou não, da adoção. O primeiro momento se dá na fase postulatória da adoção, enquanto que o segundo se dará ao fim da fase instrutória do processo judicial, com a prolação da sentença. Para que se consuma e se aperfeiçoe a adoção, se fará necessária a manifestação de vontade do adotante, do adotando e do Estado. (BORDALLO, 2011, p. 260).

Artur Marques da Silva Filho também se filia a essa corrente, destacando que, para a formação desse ato complexo, há o concurso de várias vontades, finalizando com a sentença judicial, conforme descrito a seguir:

É ato jurídico porque promana inicialmente da vontade autônoma das pessoas envolvidas. No entanto, os seus efeitos jurídicos, com base em uma situação de fato – interesse em adotar e colocação da criança ou do adolescente em família substituta

–, se produzem *ex lege*, “sem desconsideração de uma correspondente de resultado do agente”. Deve ser mencionado que nem sempre as vontades são convergentes, pois os pais do adotando ou seus responsáveis podem oferecer resistência, bem como o Ministério Público. Daí a complexidade do ato, que exige o concurso de várias vontades, visando um fim comum, mediante um processo que culmina com a sentença constitutiva do vínculo paterno-filial. (SILVA FILHO, 2011, p. 64-65).

No que tange à corrente institucionalista, a adoção é considerada como um instituto de ordem pública, e o Estado tem grande interesse que seja disciplinada, por regras legais, a sua prática, cuja origem decorre da convivência social entre as pessoas. De tal forma que, para Eunice Ferreira Rodrigues Granato (2010, p. 27), a adoção não é criada pela lei, contudo regulamentada pelo direito positivo, em função da realidade prática e dos efeitos no meio social.

Segundo nos informa Helen Crystine Corrêa Sanches e Josiane Rose Petry Veronese (2012, p. 70), o vínculo de filiação criado pela adoção, uma vez “constituído por sentença judicial, afasta-se completamente do antigo modelo privatista, contratual; não se trata também de um mecanismo que envolve assistencialismo, mas de um instituto de natureza pública”.

É o que também se pode encontrar nos ensinamentos doutrinários de Rolf Madaleno (2016, p. 634), nos quais ele afirma que, em decorrência de as regras aplicáveis à adoção serem aquelas estabelecidas pelo Poder Público, o qual estabelecerá na forma da lei os casos e condições de sua efetivação, o caráter da adoção é eminentemente institucional.

No mesmo sentido, pode-se conferir nas lições de Arnaldo Rizzardo, que se filia à corrente que identifica na adoção uma natureza jurídica de instituição, apontando que, nesse sentido:

Cuida-se mais da adoção de um instituto jurídico, ou uma instituição dominada predominantemente pelo direito público, devendo subordinar-se mais à ordem pública e aos soberanos interesses da política traçada no cuidado de menores abandonados. (RIZZARDO 2011, p. 458).

Por fim, também é válido apresentar o que foi preconizado por Jones de Figueiredo Alves, pois, segundo ele, considerando os novos valores sociais que emergiram desde a década da promulgação da Constituição Federal de 1988:

Predominantemente a concepção publicista da adoção, cuida-se, em sua natureza, de instituto de ordem pública, o que justifica modernamente a sua existência e a fundamenta como uma relação jurídica resultante da combinação de dois interesses, um prevalecente ou protegido, outro subordinado – como defendeu Carnelutti, fugindo à noção clássica e civilista de contrato. (ALVES apud FIGUEIREDO, 2003, p. 18).

Em que pese as diversas correntes doutrinárias, em que cada uma defende a tese de determinada natureza jurídica, é possível, no entanto, verificar dois aspectos comuns da adoção: o de sua formação e o do *status* que é gerado por ela (PEREIRA, 2013, p. 441).

De tal forma que a primeira vontade do adotante<sup>8</sup>, o consentimento das partes envolvidas (adotante, adotando, genitores, conforme cada caso) e a sentença judicial que encerra todo o processo, uma vez atendidas as disposições legais, são elementos que devem ser verificados na natureza jurídica da adoção.

### 1.3 Evolução no Direito e seus efeitos

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, § 6º, veda expressamente quaisquer discriminações relativas à filiação e determina que todos os filhos, independentemente de sua origem, terão os mesmos direitos e qualificações. Entretanto, é importante saber que nem sempre foi assim, sendo válido um breve histórico da evolução das disposições legais no ordenamento jurídico brasileiro e seus efeitos.

Conforme encontramos na doutrina, a adoção é praticada na sociedade desde a antiguidade, sendo ela “compreendida como um dos mais antigos institutos, presente em praticamente todos os povos, surgiu como fruto de uma necessidade: impedir a extinção de famílias que não possuíam descendentes” (VERONESE; PETRY, 2004, p. 15).

Segundo Marcos Bandeira, o instituto da adoção, na antiguidade, estava ligado à religião e à continuidade da família, a fim de que essa fosse perpetuada com os descendentes, dessa forma:

A adoção surgiu da necessidade, entre os povos antigos, de se perpetuar o culto doméstico, estando assim ligada mais à religião que ao próprio direito. Havia, entre os antigos, a necessidade de manter o culto doméstico, que era a base da família, sendo assim, a família que não tivesse filhos naturais, estaria fadada à extinção. (BANDEIRA, 2001, p. 17).

---

<sup>8</sup> Segundo o Conselho Nacional de Justiça (Gestor do Cadastro Nacional de Adoção), aquele que se interessar em adotar um filho, terá que fazer uma petição para dar início ao processo de inscrição para adoção. Só depois de aprovado, o pretende adotar será habilitado a constar dos cadastros local e nacional de pretendentes à adoção. Para ser aprovado, é necessário realizar o curso de preparação psicossocial e jurídica. Após comprovada a participação no curso, o candidato é submetido à avaliação psicossocial com entrevistas e visita domiciliar feitas pela equipe técnica interprofissional. Caso o pedido inicial seja acolhido, o juiz sentenciará a fim de que o candidato possa ter o nome inserido no Cadastro Nacional de Adoção.

Para George Justino de Queiroz (2010, p. 290), trata-se de um instituto do Direito Romano, no qual o ordenamento jurídico brasileiro se inspirou, sendo previsto nas Ordenações Portuguesas. Entretanto, consoante nos informa Caio Mário da Silva Pereira (2013, p. 436), o instituto da adoção não era sistematizado e caiu em desuso, somente sendo reestruturado e sistematizado no Código Civil de 1916 (Lei n. 3.071/1916).

É também o que se extrai das lições de Dimas Messias de Carvalho:

No Brasil a adoção não era sistematizada antes do Código Civil de 1916, quando passa a ser regulada com o objetivo de atender os interesses dos adotantes que não possuíam filhos, tanto que só podiam adotar os maiores de 50 anos, sem prole legítima ou legitimada, permitindo ao casal, que já não possuía condições de ter filhos de sangue, suprir uma falta que a natureza criara. (CARVALHO, 2013, p. 3).

Entretanto, embora constante no primeiro Código Civil brasileiro, a adoção foi cercada de restrições e preconceitos, sendo os filhos adotados tratados como se fossem filhos de segunda categoria, sendo sempre preteridos em seus direitos em relação a um filho biológico.

No Código Civil de 1916, havia a classificação dos filhos em legítimos<sup>9</sup> (aqueles havidos na constância do casamento), os legitimados<sup>10</sup> (quando ocorresse o casamento posterior), os ilegítimos naturais<sup>11</sup> (não concebidos em uma relação de casamento, mas passíveis de reconhecimento), os ilegítimos espúrios<sup>12</sup> (não passíveis de reconhecimento, sendo esses os adulterinos e os incestuosos) e, por fim, os filhos adotivos.

Os filhos adotivos eram discriminados pelo próprio Direito, pois a adoção buscava atender apenas os anseios dos adotantes, ficando em segundo plano os do adotado. Segundo Carlos Roberto Gonçalves, a adoção era:

Uma instituição destinada a proporcionar a continuidade da família, dando a casais estéreis os filhos que a natureza lhe negara. Por essa razão, a adoção só era permitida aos maiores de 50 anos, sem prole legítima ou legitimada, pressupondo-se que, nessa idade, era grande a probabilidade de não virem a tê-la. (GONÇALVES, 2013, p. 382).

A discriminação era tamanha que, segundo o artigo 377 do citado Código, a adoção não produziria seus efeitos se sobreviessem filhos ao adotante e se ficasse provado, pelo fato do nascimento, que o filho já estava concebido no momento da adoção. Caso o filho legítimo

---

<sup>9</sup> Art. 337. São legítimos os filhos concebidos na constância do casamento, ainda que anulado, ou nulo, se contraiu de boa-fé.

<sup>10</sup> Art. 353. A legitimação resulta do casamento dos pais, estando concebido, ou depois de havido o filho (art. 229).

<sup>11</sup> Art. 355. O filho ilegítimo pode ser reconhecido pelos pais, conjuntas ou separadamente.

<sup>12</sup> Art. 358. Os filhos incestuosos e os adulterinos não podem ser reconhecidos.

sobreviesse depois, a qualquer tempo, a adoção era mantida, mas o filho adotivo teria direito apenas à metade da herança que seria devida a esse filho nascido após a adoção.

Além disso, a adoção não integrava o adotado a toda a família, limitava-se o vínculo apenas com o adotante<sup>13</sup>, de tal forma que ao ser adotado, a criança adotada passava a ter um pai ou mãe, mas não teria avós, tios, sobrinhos, entre outros parentes.

Com as mudanças sociais e os novos valores emergindo, o instituto da adoção passou por diversas disposições legais. Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2013, p. 382), a adoção passou a desempenhar papel de inegável importância, destinada não apenas a dar filhos a casais estéreis, mas também a possibilitar um novo lar e uma família para os menores desamparados.

Em 1957, com o advento da Lei n. 3.133, reduziu-se a idade mínima do adotante para 30 anos. De outro lado, também se permitiu que adoção se realizasse mesmo se o adotante já tivesse filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos. Contudo, conforme ressalta Arnaldo Rizzardo (2011, p. 460), o avanço foi limitado, pois não haveria direitos hereditários aos filhos adotados caso houvesse aqueles outros filhos, os quais teriam a preferência absoluta.

Em 1965, a Lei n. 4.655 permitiu a legitimação adotiva de menores abandonados, desde que tivessem até 7 anos de idade. Nesse caso havia a integração do menor à família adotiva, por meio de sentença judicial que possibilitava a criação de um novo Registro Civil como se se tratasse de registro fora do prazo. De certa forma, isso aumentava os direitos para o filho adotivo, que teria os mesmos direitos e deveres dos filhos legítimos, salvo em caso de sucessão, se concorresse com filho legítimo superveniente à adoção, consoante disposição do art. 1.605, do Código Civil de 1916, a época em vigência.

Tendo em vista o excesso de formalismo para a legitimação adotiva preconizada na lei citada anteriormente, essa não teve muita aplicação prática (RIZZARDO, 2011, p. 460), de forma que foi revogada com o advento da Lei n. 6.697/1979, que instituiu o Código de Menores. A legitimação adotiva foi substituída pela adoção plena, com diversas adaptações ao instituto e, ao lado dessa, continuou a existir a adoção simples, que era regida pelo Código Civil à época em vigor.

---

<sup>13</sup> Art. 336. A adoção estabelece parentesco meramente civil entre o adotante e o adotado (art. 375).

[...]

Art. 375. A adoção far-se-á por escritura pública, em que se não admite condição, em termo.

Art. 376. O parentesco resultante da adoção (art. 336) limita-se ao adotante e ao adotado, salvo quanto aos impedimentos matrimoniais, á cujo respeito se observará o disposto no art. 183, ns. III e V.

Consoante dispunha aquele Código de Menores, a adoção plena atribuía a situação de filho ao adotado, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais. Entretanto, só era possível ser adotado plenamente o menor com idade até 7 anos e que se encontrasse nas condições de situação irregular definidas nesse Código.<sup>14</sup>

A adoção plena atribuía uma nova filiação aos adotados, sem qualquer vínculo com o registro anterior. E, além disso, os direitos na sucessão foram garantidos, não havendo mais diferenças com o filho legítimo, seja anterior ou superveniente à concretização da adoção.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, cria-se uma ruptura com o regime anterior. A nova Carta define, logo em seu artigo primeiro, a dignidade do ser humano como fundamento da República. E, em consonância com os novos valores assentados, estabelece ainda, no capítulo dedicado à família, que é dever dessa, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação e aos demais direitos necessários ao seu adequado desenvolvimento como ser humano.

A absoluta prioridade determinada pela Constituição coloca os direitos dos menores em precedência, quando em colisão com outras normas (BITTENCOURT, 2010, p. 36). Assentam-se, dessa forma, os princípios da proteção integral e do superior interesse do menor.

Em 1990, menos de dois anos após a promulgação da nova Constituição democrática, a Lei n. 8.069/1990 revogou o Código de Menores e instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (conhecido como ECA). As disposições legais passaram a ter como foco a proteção e aos interesses dos menores em coerência com a norma constitucional vigente.

Quanto à Doutrina da Proteção Integral, asseveram Josiane Rose Petry Veronese e Mayra Silveira que:

Nesse sentido, a Lei n. 8.069/90 se situa como a edificação de um novo paradigma jurídico, ao adotar a Doutrina da Proteção Integral, o que importa afirmar que as crianças e adolescentes, em face da sua condição de pessoas em processo de desenvolvimento, são merecedores de direitos próprios e especiais, além dos direitos fundamentais inerentes a todo ser humano. (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 118).

Assim, reduziu-se a idade mínima para ser adotante para 21 anos, e a adoção de menores passou a ser única, deixando de existir a simples, para existir apenas adoção plena, ou

---

<sup>14</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; [...].

estatutária, sem distinções entre os menores. Quanto a esse ponto, destaca Carlos Roberto Gonçalves que:

A adoção estatutária era a prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente para os menores de 18 anos. Era chamada, também, de adoção plena, porque promovia a absoluta integração do adotado na família do adotante, desligando-o completamente de seus parentes naturais, exceto no tocante aos impedimentos para o casamento. (GONÇALVES, 2013, p. 384)

Em 2002, com o novo Código Civil (Lei n. 10.406/2002), todos os direitos relativos aos filhos adotivos, conquistados ao longo do século XX, foram incorporados, mantendo uma coerência com os princípios e valores dispostos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Consoante nos relata Sílvia Sávio Venosa:

O que temos atualmente é uma harmonização entre o Código Civil e o Estatuto da Criança e do Adolescente, vez que ambos tratam do mesmo assunto e por muitas vezes repete a mesma ideia básica do Estatuto, e em outras o completa, não existindo incompatibilidade entre ambas as normas. (VENOSA, 2003, p. 349).

O avanço do novo Código Civil reduziu a idade mínima para o adotante, que passou a ser de 18 anos. Outra mudança ocorrida foi que para a adoção de filhos maiores de 18 anos também se tornou necessário a proposição de processo judicial e da assistência efetiva do Poder Público. A concretização passou a ser por sentença judicial constitutiva, eliminando por vez a adoção por meio de escritura pública, quando se tratava de maiores.

Em 2009, foi a vez da Lei n. 12.010/2009 (Lei Nacional da Adoção) produzir grandes reformas no Estatuto da Criança e do Adolescente e, a fim de unificar o instituto da adoção em apenas uma lei específica, foram revogados os artigos do Código Civil de 2002 que tratavam da adoção (mais precisamente os artigos 1.620 a 1.629), mantendo-se, todavia, dois artigos (1.618 e 1.619), os quais receberam nova redação, remetendo para o ECA a adoção tanto de menores quanto de maiores:

Art. 1.618. A adoção de crianças e adolescentes será deferida na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.  
Art. 1.619. A adoção de maiores de 18 (dezoito) anos dependerá da assistência efetiva do poder público e de sentença constitutiva, aplicando-se, no que couber, as regras gerais da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com isso, a Lei Nacional da Adoção introduziu no Estatuto os avanços que estavam dispostos no Código Civil de 2002 e estabeleceu outros novos em relação ao estágio de

convivência e sobre procedimentos e práticas judiciais, além da criação dos cadastros nacionais e estaduais, entre outros aspectos.

O Cadastro Nacional de Adoção veio a ser um instrumento para colocar em prática os princípios da proteção integral e do superior interesse do menor. Permitindo a troca de informações em todo o território nacional, torna-se maior a probabilidade de inserção da criança ou adolescente em uma família substituta. No tocante ao tema, assevera Galdino Augusto Coelho Bordallo que:

É de grande vantagem a criação de um cadastro nacional de crianças/adolescentes e pessoas interessadas em adotar [...], pois só assim conseguiremos ter um real mapeamento de crianças/adolescentes passíveis de serem adotadas. Isto fará com que possam ser tomadas as corretas medidas para sanar os problemas que acabaram por fazer com que estas pessoas em formação tivessem que sair do seio de sua família natural. Fará, também e principalmente, com que se verifique quem e quantas são estas crianças e adolescentes, fazendo com que se busque de forma mais rápida uma família para eles. O cadastro único será também um facilitador para as pessoas habilitadas, pois muitas vezes não encontram crianças/adolescentes para serem adotados no local onde se habilitaram e, com a unificação de todas as informações, poderão encontrar o filho que tanto desejam, em outra unidade da federação. (BORDALLO, 2011, p. 227).

Após toda evolução do instituto da adoção, o que se tem atualmente é o seu procedimento único, demandando a assistência do Poder Público e sentença judicial para sua concretização, a qual será inscrita no registro civil. A adoção é irrevogável e os seus efeitos ocorrem com o trânsito em julgado da sentença.

Para George Justino de Queiroz (2010, p. 296), o principal efeito da adoção é aquele disposto no art. 41 do Estatuto (ECA), o qual atribui a situação de filho ao adotado, criando o parentesco civil do adotado e dando a ele os mesmos direitos e deveres dos filhos biológicos, desligando-o de qualquer vínculo com os genitores e parentes consanguíneos<sup>15</sup>.

Com mesmo entendimento, Carlos Roberto Gonçalves (2013, p. 405) leciona que essa “é a principal característica da adoção [...]”. Ela promove a integração completa do adotado na família do adotante, na qual será recebido na condição de filho, com os mesmos direitos e deveres dos consanguíneos”.

---

<sup>15</sup> Consoante o caput desse art. 41, os vínculos são mantidos para fins dos impedimentos matrimoniais (os quais se encontram dispostos no art. 1.521 do Código Civil). No caso de ser um dos cônjuges ou companheiros a adotar o filho do outro, os vínculos biológicos também são mantidos, sendo essa a exceção prevista no § 1º, desse art. 41.



Consoante Paulo Lôbo (2015, p. 262), com a concretização da adoção, a extinção do vínculo de consanguinidade ressalta a opção que fez o direito brasileiro para a família socioafetiva e para a filiação fundada na afetividade, pouco importando como essa filiação se originou. Para Caio Mário da Silva Pereira (2013, p. 444), associando-se às disposições dos parágrafos 5º e 6º, ambos do art. 227 da Constituição Federal, “segue-se que o filho adotivo goza dos mesmos direitos que os filhos havidos da relação de casamento”.

Com precisa razão leciona o mencionado autor, pois os demais efeitos elencados pela doutrina, como o direito ao nome, a alimentos, a ser inscrito como dependente econômico em planos de saúde e nos sistemas de benefícios previdenciários, aos direitos hereditários em abertura de sucessão, entre todos os outros garantidos, decorrem desta atribuição de estado de filho, sem ressalvas de direitos e discriminações quanto à origem da filiação.

Os efeitos acima mencionados são aqueles que se destacam em toda a doutrina e são os que mais são vistos na prática. Mas, além deles, há outros efeitos, que são reconhecidos pelo ordenamento jurídico, no caso de ocorrência da adoção.

No âmbito do serviço público federal, os servidores públicos têm direito à licença adotante<sup>16</sup> e à licença-paternidade<sup>17</sup>, consoante disposições legais previstas na Lei n. 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), quando adotarem filho.

No que tange à licença adotante, o artigo 210 dessa Lei dispõe sobre prazos diferentes para a licença à gestante e à adotante, porém o Supremo Tribunal Federal, em março de 2016, o declarou inconstitucional, em sede de Recurso Extraordinário, com repercussão geral reconhecida, dando à decisão efeitos *ex tunc*.

Segundo afirma o Ministro Luís Roberto Barroso, na ocasião em que a Lei n. 8.112/90 foi aprovada, apresentava-se um avanço para época, pois ela incluía um novo direito que até então não era previsto, nem para os servidores públicos, nem no âmbito dos empregados da iniciativa privada. Tratava-se, dessa forma, “dos primórdios da vigência do novo regramento voltado à tutela da infância, do início da construção de um novo paradigma” (STF, RE 778889, Plenário. Rel. Luís Roberto Barroso, publicado em 01.08.2016).

---

<sup>16</sup> Art. 210. À servidora que adotar ou obtiver guarda judicial de criança até 1 (um) ano de idade, serão concedidos 90 (noventa) dias de licença remunerada.

Parágrafo único. No caso de adoção ou guarda judicial de criança com mais de 1 (um) ano de idade, o prazo de que trata este artigo será de 30 (trinta) dias.

<sup>17</sup> Art. 208. Pelo nascimento ou adoção de filhos, o servidor terá direito à licença-paternidade de 5 (cinco) dias consecutivos.

Entretanto, com a evolução dos direitos sociais e a interpretação sistemática da constituição, a mencionada Lei tornou-se restritiva do direito à licença adotante, sendo declarado inconstitucional o art. 210, cujo acórdão encontra-se assim ementado:

1. A licença maternidade prevista no artigo 7º, XVIII, da Constituição abrange tanto a licença gestante quanto a licença adotante, ambas asseguradas pelo prazo mínimo de 120 dias. Interpretação sistemática da Constituição à luz da dignidade da pessoa humana, da igualdade entre filhos biológicos e adotados, da doutrina da proteção integral, do princípio da prioridade e do interesse superior do menor. [...]

5. Mutação constitucional. Alteração da realidade social e nova compreensão do alcance dos direitos do menor adotado. Avanço do significado atribuído à licença parental e à igualdade entre filhos, previstas na Constituição. Superação de antigo entendimento do STF. [...]

8. Tese da repercussão geral: “Os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada”. (STF, RE 778889, Plenário. Rel. Luís Roberto Barroso, publicado em 01.08.2016).

Também é previsto na Lei n. 8.112/90 o direito ao auxílio-natalidade que, segundo os termos do art. 196, é devido por motivo de nascimento de filho. O mencionado benefício se encontra no objeto central deste estudo, em que se busca verificar a possibilidade de concessão deste auxílio não apenas para o caso de nascimento, mas também para os casos de adoção, tendo em vista a vedação constitucional de tratamento desigual entre os filhos, sejam de origem biológica ou adotiva. Tal estudo dar-se-á no capítulo 3.

Antes, porém, no próximo capítulo, buscar-se-á delimitar, dentre um grande número de agentes públicos, quem são os servidores públicos estatutários federais, ou seja, os servidores submetidos ao Estatuto disciplinado pela Lei n. 8.112/90. Também buscar-se-á apresentar as regras básicas do regime próprio de previdência do servidor público, bem como fornecer informações sobre o Plano de Seguridade Social do servidor público federal, no qual se encontra inserido o benefício do auxílio-natalidade.

## **2 SERVIDORES PÚBLICOS**

Considerando que a presente pesquisa trata de benefício assegurado ao servidor público estatutário federal, regido pela Lei n. 8.112/90, torna-se importante discorrer sobre essa espécie de agente, que não deve ser confundido com vários outros servidores estatais, tampouco com outras espécies do gênero agente público.

A expressão agentes públicos é a mais ampla, de forma que abrange genericamente todos os sujeitos que servem ao Poder Público, a fim de que este execute as atividades que cabem ao Estado realizar. Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 249) apresenta dois requisitos para a caracterização do agente público: “um, de ordem objetiva, isto é, a natureza estatal da atividade desempenhada; outro, de ordem subjetiva: a investidura nela”.

A doutrina não é unânime quanto à classificação dos agentes em suas espécies. Contudo, segundo a sistematização proposta por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (apud MELLO, 2013, p. 251), bem como pelas propostas dos diversos doutrinadores administrativistas pesquisados, podemos classificar os agentes como: agentes políticos; agentes honoríficos; militares; agentes particulares em atuação colaboradora com o Poder Público; e servidores estatais. Esta última espécie se subdivide, ainda, em diversas categorias, sendo uma delas a de servidor público estatutário, como será visto no item seguinte.

### **2.1 Agentes públicos**

Seguindo o já exposto anteriormente acima, a primeira espécie mencionada de agente público são os agentes políticos, que são aqueles titulares dos cargos estruturais que compõem a mais alta organização política do país. Eles são os formadores da vontade superior do Estado, aos quais incumbem a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público, executando funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 252), os agentes políticos são apenas: o Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e respectivos vices; os auxiliares imediatos do Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários; e os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores.

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 80) inclui também nessa categoria os Magistrados, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas e demais autoridades que “atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do serviço público”. Contudo, José dos Santos Carvalho Filho discorda dessa classificação<sup>18</sup>, pois para ele o que caracteriza o agente político:

Não é o só fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem efetivamente (e não eventualmente) função política, de governo e de administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 613).

Ainda quanto aos agentes políticos, o vínculo pelo qual eles se relacionam com o Estado não é de natureza profissional e sim de natureza política. O que os habilita para o exercício dessas funções não é necessariamente a habilitação profissional ou aptidão técnica e sim a qualidade de cidadãos, membros de uma sociedade e com capacidade para a condução dos destinos da organização social da qual participam.

No que tange aos agentes honoríficos, assim como os agentes políticos, eles não se relacionam com o Estado por meio de um vínculo profissional, mas sim pela qualidade da cidadania. Entretanto, eles não ocupam cargos políticos, os quais são próprios para exercerem a condução suprema da vida das entidades governamentais.

Celso Antônio Bandeira de Mello informa que esses agentes são livremente designados para compor comissões técnicas, em razão de uma presumida elevada reputação e conhecimentos em certas matérias. Como exemplos, ele cita aqueles cargos:

Providos como membros do Conselho da República, na forma do art. 89, VI, da Constituição Federal, ou do Conselho de Comunicação Social, contemplado no art. 224 do mesmo diploma, com integrantes escolhidos consoante o previsto no art. 4º da Lei 8.389, de 30.12.1991, e o Conselho Nacional de Educação, composto a teor do art. 8º da Lei 9.311 de 24.11.1995. (MELLO, 2013, p. 252).

Consoante leciona Oswaldo Bandeira de Mello (apud MELLO, 2013, p. 252), diversamente dos cargos políticos, que exigem assiduidade, dedicação exclusiva e que são remunerados, os agentes honoríficos, em regra, são gratuitos, recebendo, em alguns casos, apenas por sessão realizada, certa importância a título de indenização.

---

<sup>18</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 910) informa também outros doutrinadores, como Lúcia Valle Figueiredo, Celso Antônio Bandeira de Mello e Diógenes Gasparini, que também consideram tais agentes como sendo servidores públicos. Nesse caso, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 619) considera-os como servidores públicos especiais, em contraposição aos servidores públicos comuns.

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2015, p. 82) informa que os agentes honoríficos “não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo perceber um *pro labore*”. Ele acrescenta, ainda, que os serviços prestados constituem o chamado “*múnus público*”, podendo o agente contar esse período de trabalho como de serviço público.

Já em relação aos militares, segundo a Constituição Federal, essa espécie abrange as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas - Aeronáutica, Exército e Marinha -, consoante o art. 142, § 3º. Também se incluem nesta categoria aqueles que prestam serviços às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares do Estado, Distrito Federal e dos Territórios, conforme disposto no art. 42.

Conforme pontua Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 588), até a Emenda Constitucional 19/1998 os militares eram considerados “servidores públicos militares” e, a partir dessa Emenda, ficaram excluídos da categoria, só lhes sendo aplicáveis as normas referentes aos servidores públicos quando houver previsão expressa nesse sentido<sup>19</sup>.

Ainda quanto aos militares, esses se relacionam com o Estado com vínculo estatutário, sujeitos a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Quanto aos particulares em colaboração com o Poder Público, esse conjunto de agentes abrange as pessoas que não têm nenhum vínculo de emprego com a Administração Pública. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 914), essas pessoas não são nomeadas, nem têm vínculo empregatício, mas, “por algum título, por meio de contrato, de convênio, às vezes até por força de lei”, desempenham alguma atividade que seria própria do Estado e, dessa forma, atuam em nome dele.

Como exemplo desses agentes públicos, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 255-256) apresenta os requisitados para prestação de atividade pública, tais como os “jurados, membros de Mesa receptora ou apuradora de votos quando das eleições, recrutados para o serviço militar obrigatório etc.”. Entre outros exemplos de particulares que colaboram com

---

<sup>19</sup> A Constituição Federal, em seu art. 142, § 3º, inciso VIII, dispõe que seja aplicado aos militares das Forças Armadas o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea ‘c’. Já o art. 42, § 1º, manda aplicar essas mesmas normas aos Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Administração Pública, Mello apresenta também os concessionários e permissionários de serviços públicos, além de:

Os delegados de função ou ofício público, que se distinguem de concessionários e permissionários em que a atividade que desempenham não é material, como daqueles, mas é jurídica. É, pois, o caso dos titulares de serventias da Justiça não oficializadas, como notários e registradores, ex vi do art. 236 da Constituição, e, bem assim, outros sujeitos que praticam, com o reconhecimento do Poder Público, certos atos dotados de força jurídica oficial, como ocorre com os diretores de Faculdades particulares reconhecidas. (MELLO, 2013, p. 256).

Outros exemplos dados pela doutrina são os leiloeiros oficiais, os intérpretes oficiais e os tradutores públicos. Conforme leciona José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 613), alguns desses agentes colaboradores “exercem verdadeiro *múnus* público”, sujeitando-se a encargos em favor da coletividade a que pertencem. E ele ainda informa que alguns deles não recebem remuneração.

Desse modo, esses agentes públicos não perdem a qualidade de particulares, portanto são alheios ao aparelho estatal<sup>20</sup>. Contudo, exercem função pública, ainda que seja, às vezes, em caráter eventual.

Por fim, seguindo as espécies de agentes públicos apresentadas no início deste capítulo, há também os servidores estatais. Por ser tão ampla, poder-se-ia dizer que essa subespécie de agentes públicos se constitui em um verdadeiro gênero, do qual seriam espécies os servidores públicos (os estatutários e os celetistas) e os empregados públicos<sup>21</sup>. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, essa categoria de servidores estatais:

[...] abarca todos aqueles que entretêm com o Estado e suas entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência. (MELLO, 2013, p. 253).

---

<sup>20</sup> Neste caso, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 255) excetua unicamente os recrutados para o serviço militar obrigatório, não os considerando alheios.

<sup>21</sup> Embora esses termos serão detalhados a seguir, a fim de esclarecer de forma sucinta, tendo em vista que na doutrina se encontram diversas denominações para essas espécies de servidores estatais, declara-se que nesta pesquisa se adotarão, com base nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, Diogenes Gasparini, Dirley da Cunha Júnior, entre outros doutrinadores, os seguintes sentidos: i) Servidor público estatutário, o que se vincula à Administração direta, às Autarquias e às Fundações, por meio de um estatuto e ocupante de cargo; ii) Servidor público celetista, o que se vincula à Administração direta, às Autarquias e às Fundações, por meio da Consolidação das Leis do Trabalho e ocupante de emprego; e iii) Empregado público, aquele que se vincula às entidades da Administração indireta de direito privado, como as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. Quando constar apenas a expressão “servidor público”, num contexto em que se tem sentido estrito, esta se refere também ao primeiro sentido, ou seja, o estatutário.

Os empregados públicos são aqueles agentes que mantêm vínculo de emprego com as pessoas governamentais de direito privado, ou seja, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e, também, as fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público. Esses têm, obrigatoriamente, suas relações com a entidade (empregador) regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT<sup>22</sup>.

Consoante as lições de Fernanda Marinela (2016, p. 658), para os empregados públicos “o regime aplicado deve ser necessariamente o celetista, portanto, titulares de emprego, porque não se admite o regime de cargo para as pessoas de direito privado”.

Servidores públicos, conforme consta do texto constitucional<sup>23</sup>, é ainda uma designação genérica utilizada para abarcar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional, em sentido amplo, com as entidades governamentais de direito público, ou seja, aqueles investidos em cargos ou os ocupantes de empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, e suas respectivas autarquias e fundações.

Uma das classificações possíveis, em relação aos servidores públicos, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 619), é aquela que os classifica em especiais e comuns. Para esse autor, os especiais são aqueles que executam certas funções de grande relevância no contexto geral das funções do Estado, sendo, por isso mesmo, sujeitos a regime jurídico diferenciado<sup>24</sup>.

Os servidores públicos comuns são aqueles a quem incumbe o exercício das funções administrativas em geral e o desempenho das atividades de apoio aos objetivos básicos do Estado, por isso também são chamados de agentes administrativos por alguns doutrinadores<sup>25</sup>.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 248), os servidores públicos são aqueles agentes que “entretêm com o Estado [Administração direta] e com as pessoas de direito público da Administração indireta [Autarquias e Fundações públicas] relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência”. Dessa forma,

---

<sup>22</sup> A CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, é o diploma legal que disciplina as relações de trabalho no âmbito direito privado.

<sup>23</sup> Segundo a doutrina majoritária, as disposições constitucionais da Seção dos “Servidores Públicos”, art. 39 e seguintes, refere-se aos servidores integrantes de cargo ou emprego, nas pessoas jurídicas de direito público.

<sup>24</sup> Pela inegável importância de que reveste a atuação desses servidores especiais, a Constituição Federal contempla regras específicas que compõem seu regime jurídico supralegal. Nessa categoria é que José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 619), e outros doutrinadores, incluem os Magistrados, os membros do Ministério Público, os Defensores Públicos, os membros dos Tribunais de Contas e os membros da Advocacia Pública.

<sup>25</sup> Os comuns podem ser tanto os servidores celetistas quanto os servidores estatutários. É de se destacar ainda que há o estatuto de regime geral (em regras da área administrativa) e o estatuto de regime especial (como para os professores, fiscais, auditores).

incluem-se na categoria dos servidores públicos, os servidores públicos temporários, os celetistas e os estatutários, cada um deles submetido a regime jurídico administrativo próprio.

Regime jurídico significa o conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da vida funcional dos servidores públicos, conforme leciona Odete Medauar (2015, p. 329). Ainda, para a doutrinadora, ao se mencionar o termo regime jurídico dos servidores, “cogita-se do modo como o ordenamento disciplina seus vínculos com o poder público, quanto a direitos, deveres e vários aspectos da sua vida funcional”.

Cada uma daquelas categorias de servidores públicos (temporários, celetistas e estatutários) tem um conjunto de normas próprias pelas quais se regulam o seu vínculo com o ente estatal, o que será visto no próximo item.

## **2.2 Servidores públicos**

A seguir, serão vistos os três tipos de regimes de servidores públicos comuns, previstos na Constituição e que coexistem com legislação específica para cada regime, no âmbito da União Federal.

### **2.2.1 Temporários**

A previsão dessa categoria de servidores públicos está contemplada no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, o qual dispõe que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Os temporários configuram um agrupamento excepcional dentro da categoria geral de servidores públicos. Segundo leciona José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 620), “a própria leitura do texto constitucional demonstra o caráter de excepcionalidade de tais agentes”. Entretanto, admitido o seu recrutamento na forma da lei, serão eles considerados como servidores públicos, sob regime específico. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 584), tais servidores temporários exercem função, por um tempo determinado em contrato, sem estarem vinculados a cargos ou empregos públicos.



Outro entendimento doutrinário possível, fazendo referência à obrigatoriedade do regime jurídico único, previsto no caput do art. 39 da Constituição Federal, considera que “as contratações temporárias deveriam seguir o mesmo regime de contratação do ente de direito público, não importando se o regime adotado era estatutário ou trabalhista [celetista]”. (CAVALCANTE; JORGE NETO, p. 69).

Entretanto, a doutrina majoritária defende que a natureza é contratual, devendo ser aplicado o regime previsto na CLT, pois é “o único que se aperfeiçoa com o caráter temporário da contratação” (MADEIRA, 2010, p. 15). Em relação à expressão contratação (art. 37, IX), conforme determina o texto constitucional, verifica-se o fundamento para a caracterização dessa relação funcional como sendo de natureza contratual. Quanto a esse assunto, também José dos Santos Carvalho Filho afirma que:

[...] só se pode entender que o Constituinte pretendeu caracterizar essa relação funcional como de natureza contratual. Cuida-se, de fato, de verdadeiro contrato administrativo de caráter funcional, diverso dos contratos administrativos em geral pelo fato de expressar um vínculo de trabalho subordinado entre a Administração e o servidor. Não obstante essa qualificação, a lei instituidora do regime certamente poderá incluir algumas normas que mais se aproximem do regime estatutário, que, inclusive, tem aplicação subsidiária no que couber. O que não poderá, obviamente, é fixar outra qualificação que não a contratual. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 627).

Cada ente federativo, querendo contratar servidores temporários, deverá criar a sua própria lei para regular a contratação de seus servidores.

No âmbito da União, é a Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que regula o regime de contratação temporária. Nela foram estabelecidos diversos casos considerados de necessidade temporária de excepcional interesse público, os prazos de contratação e a incidência de algumas regras do regime estatutário. Destacam-se, entre as atividades arroladas como de necessidade temporária, dispostas no art. 2º da referida lei, as de contratação em ocasião de calamidade pública, surtos endêmicos, recenseamentos e admissão de professor estrangeiro.

Assim, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 628), esse regime deve observar três pressupostos fundamentais: a determinabilidade temporal da contratação, ou seja, com data certa para o encerramento; a temporariedade da função, ou seja, a necessidade desses serviços serem sempre de natureza temporária<sup>26</sup>; e, por último, a excepcionalidade do

---

<sup>26</sup> Por isso, está descartada a contratação de servidores temporários para exercer funções permanentes. Caso o Estado precise dessas atividades de forma permanente, deverá criar cargos ou empregos para que os servidores possam exercê-las.

interesse público que obriga o recrutamento, não o cabendo para situações administrativas comuns.

### 2.2.2 Celetistas

Os servidores públicos celetistas<sup>27</sup> são aqueles que ocupam empregos públicos<sup>28</sup>, mas não cargos na Administração direta, autárquica ou fundacional dos entes federativos, sendo submetidos ao regime previsto na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, com as modificações próprias do regime de direito público.

Marçal Justen Filho (2014, p. 1033) destaca que, em tese, estes servidores estariam subordinados à legislação trabalhista, o que os retiraria da submissão ao direito administrativo. Contudo, sendo uma das partes o ente público, não se pode falar em total submissão da relação contratual ao direito privado, pois, conforme ele assevera:

É evidente, no entanto, que o vínculo jurídico pelo qual um indivíduo é investido na condição de órgão estatal não pode submeter-se, de modo integral e completo, às mesmas regras pertinentes ao desempenho da atividade privada. Logo, as normas trabalhistas são, em inúmeras passagens, afastadas em virtude do regime jurídico inerente à atividade administrativa estatal. Deve-se destacar, no entanto, que o vínculo jurídico mantido entre o Estado e o particular apresenta natureza de direito privado. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1033).

Segundo os ensinamentos Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 584), embora esses servidores estejam sujeitos à CLT, eles “submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição”. No mesmo sentido é o que também se extrai das lições de Dirley da Cunha Júnior:

Note-se que, em todo caso, a legislação trabalhista aplicável sofre necessariamente derrogações decorrentes das normas constitucionais, que impõem, entre outras exigências, a obrigatoriedade de concurso público para o acesso a cargos e

---

<sup>27</sup> Marçal Justen Filho (2014, p. 884) denomina-os de “empregados públicos”, fazendo a ressalva de que essa expressão utilizada por ele não se aplica aos empregados das empresas públicas e das sociedades de economia mista. A fim de evitar confusões, conforme já esclarecido em nota anterior, a expressão utilizada na pesquisa será de “servidores celetistas” ou “servidores trabalhistas”, tal como é adotada por grande parte doutrina administrativista.

<sup>28</sup> Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 260), o emprego público são núcleos de encargos de trabalhos permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los sob o regime trabalhista.

empregos públicos e regras relativamente à vedação de acumulação remunerada de cargos e empregos, vencimentos, etc. (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 246).

Informa Odete Medauar (2015, p. 331) que nos Municípios, os quais não adotaram regime único estatutário, “há servidores contratados pela CLT na Administração direta, nas autarquias e fundações públicas”. Geralmente se tratam de Municípios pequenos em termos populacionais.

A União Federal, após o advento da Emenda Constitucional n. 19/1998, a qual deu nova redação ao caput do art. 39 e que suprimiu a expressão “regime jurídico único”<sup>29</sup>, editou a Lei 9.962/2000, que disciplina o regime de emprego público de pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional.

Dispõe a referida lei que o pessoal admitido para emprego público na Administração federal direta, autárquica e fundacional terá sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho e pela legislação trabalhista correlata. E determina ainda que leis específicas disporão sobre a criação dos empregos no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, bem como sobre a transformação dos atuais cargos em empregos.

Nessa situação, em que haveria a possibilidade de dois regimes em vigor, Marçal Justen Filho (2014, p. 1034) entende que o regime de emprego público deve ser reservado para as atividades destituídas de relevância política e que não traduzam as competências estatais mais essenciais. Complementa ainda o autor apontando que o regime do servidor celetista será aplicado somente por exceção na esfera das pessoas estatais de direito público. Também é o que entende Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 254), uma vez que para ele o vínculo estaria relacionado ao exercício de funções materiais subalternas.<sup>30</sup>

Entretanto, a figura do empregado público no âmbito da União, em sua Administração direta, autárquica e fundacional, somente pôde ser admitida na vigência do art. 39 da

---

<sup>29</sup> A Emenda Constitucional n. 19/1998, de 4 de junho de 1998, suprimiu a expressão regime jurídico único para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas, disposta originalmente no art. 39 da Constituição. A nova redação teve sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Medida Cautelar na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 2135/DF. Tal suspensão, porém, mantém a legislação editada pelos entes públicos, até o dia 2 de julho de 2007, que por ventura tenha criado empregos públicos quando já existia o regime de cargos, mantendo dessa forma os dois no mesmo ente público.

<sup>30</sup> O tema foi objeto de questionamento para o STF, na ADI 2.310/DF, acerca da redação original da Lei 9.986/2000, que institui, no art. 1º, o regime de emprego no âmbito das Agências Reguladoras. Em decisão liminar, foi declarado o conteúdo deste artigo como inconstitucional, uma vez que as atividades de fiscalização, polícia administrativa, entre outras, são consideradas atividades estatais, o que afasta o regime de emprego. Antes que tivesse ocorrido o julgamento do mérito, essa lei teve o seu art. 1º revogado, passando a valer o regime de cargo, ou seja, o estatutário.

Constituição Federal com a redação que lhe foi dada pela Emenda n. 19/1998, que suprimiu a expressão “regime jurídico único” do texto original de 1988.

Contudo, conforme leciona Marçal Justen Filho (2014, p. 1033), enquanto permanecerem os efeitos da suspensão deferida em medida cautelar, na ADI 2.135-4, pelo Supremo Tribunal Federal<sup>31</sup>, “será vedada a contratação de novos empregados públicos”.

### 2.2.3 Estatutários

São os servidores titulares de cargo efetivo, também denominados simplesmente de estatutários, dos quadros de pessoal da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Esses servidores submetem-se a um regime especificamente concebido para reger esta categoria de agentes públicos, tal regime é denominado de estatutário ou institucional.

Consoante se extrai dos ensinamentos de Diogenes Gasparini (2012, p. 256), os servidores públicos estatutários podem ser definidos como aqueles que se relacionam sob um “regime de dependência, à Administração Pública direta, às autarquias e às fundações públicas, mediante um vínculo de natureza institucional para lhes prestar trabalho de natureza profissional e perene”. Neste caso, complementa o autor, que o cidadão que se encontra apto a se tornar servidor público, após tomar posse, tornar-se-á titular de um cargo de provimento efetivo.

Os cargos públicos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas pelo servidor público, que é um agente do Estado. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 259), os cargos são criados por lei, previstos em número certo, com denominação própria e retribuídos por pessoas jurídicas de direito público. No mesmo sentido, para Marçal Justen Filho, a definição de cargo público é a que se segue:

Cargo público é uma posição jurídica, utilizada como instrumento de organização da estrutura administrativa, criada e disciplinada por lei, sujeita a regime jurídico de direito público peculiar, caracterizado por mutabilidade por determinação

---

<sup>31</sup> O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão – como é próprio das medidas cautelares – terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa.

unilateral do Estado e por certas garantias em prol do titular. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 908).

O regime estatutário é aquele no qual os direitos, deveres e demais regras da vida funcional do servidor público estão contidos basicamente em uma lei denomina ‘Estatuto’<sup>32</sup>.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 621), o regime estatutário é o conjunto de regras que regulam o vínculo jurídico estabelecido entre o “servidor público estatutário e o Estado”. Ainda conforme ensina esse autor, as regras básicas devem estar contidas em lei, podendo haver outras de caráter meramente organizacional previstas em atos administrativos, como decretos e portarias. Sobre a natureza legal do estatuto, se faz oportuno considerar o seguinte:

As regras básicas, entretanto, devem ser de natureza legal. A lei estatutária, como não poderia deixar de ser, deve obedecer aos mandamentos constitucionais sobre servidores. Pode inclusive, afirmar-se que, para o regime estatutário, há um regime constitucional superior, um regime legal contendo a disciplina básica sobre a matéria e um regime administrativo de caráter organizacional. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 621).

Dessa forma, a relação jurídica que interliga o Poder Público e os titulares de cargo efetivo, ao contrário do vínculo estabelecido com os servidores celetistas, “não é de índole contratual, mas estatutária, institucional” (BANDEIRA DE MELO, 2013, p. 260).

O estatuto pode ser alterado no decorrer da vida funcional do servidor, independentemente de sua anuência, ressalvados os direitos adquiridos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 584) destaca que, quando esses servidores são nomeados<sup>33</sup>, eles ingressam em uma situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse, não havendo possibilidade de qualquer modificação das normas estatutárias vigentes por meio de contrato, “ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se tratam de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes”.

Considerando a regra do art. 39 da Constituição Federal, que manda a instituição de regime jurídico único na Administração direta, autárquica e fundacional, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 266) defende que o regime normal de servidores públicos teria

---

<sup>32</sup> Odete Medauar (2004, p. 320) destaca que se tornou comum associar regime estatutário a servidores ocupantes de cargo efetivo, para significar que, nesse regime, todos os servidores detêm cargos efetivos. Contudo, relembra a doutrinadora, que o Estatuto pode ser aplicado a servidores ocupantes de cargo em comissão, desde que as normas administrativas com esses servidores sejam compatíveis e haja previsão legal explícita neste sentido.

<sup>33</sup> Nesse tipo de relação jurídica não contratual, o vínculo entre o servidor e o Estado leva em conta outros fatores típicos de direito público, como o provimento do cargo, a nomeação, a posse e outros do gênero.

mesmo de ser o estatutário, pois este é o concebido para atender a peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa apenas interesses empregatícios, pois os interesses públicos básicos são os que preponderam, uma vez que os servidores públicos são os próprios instrumentos da atuação do Estado.

No âmbito da União Federal, que adotou o regime estatutário<sup>34</sup> para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é denominada “Estatuto dos Servidores Públicos Federais”<sup>35</sup>, o qual disciplina as regras que indicam os direitos, deveres e obrigações dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo.

Para Leandro Cadenas Prado (2008, p. 1), o Estatuto mencionado “trata-se da lei que estabelece a inter-relação dos servidores públicos com a Administração, especificando todos os detalhes dessa convivência profissional”. Entre inúmeras disposições, a lei estabelece os requisitos necessários para que o servidor possa ser legalmente investido em cargo público federal, após aprovação e classificação em concurso público.

Também se encontram nessa lei as formas de acesso ao cargo, a aquisição de estabilidade, a perda do cargo, a acumulação legal, bem como um longo título que trata dos direitos e vantagens dos servidores públicos submetidos a ela, dispostos no Título III, compreendendo do artigo 40 ao 115.

No presente trabalho, o objeto de pesquisa a ser estudado, o auxílio-natalidade, encontra-se no Título VI da Lei n. 8.112/90, que trata do Plano de Seguridade Social do servidor público federal.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 318) considera os benefícios do Plano de Seguridade mencionado como um quarto tipo de direitos e vantagens. Segundo o autor, de acordo com a sistematização dada pela Lei n. 8.112/90 (art. 49), “existem três espécies de vantagens pecuniárias (indenizações, gratificações e adicionais), mas, em verdade, são de

---

<sup>34</sup> Leandro Cadenas Prado (2008, p. 7) observa que a União exerce sua competência fundamentada no caput do art. 39 da Constituição e optou pelo regime estatutário. Entretanto, “poderia ter optado pelo regime contratual, seguindo as regras da Consolidação das Leis do Trabalho”. Para ele, o importante era atender ao comando constitucional de regime jurídico único, sendo o mesmo para todos os servidores do ente federativo e de suas autarquias e fundações.

<sup>35</sup> Conforme informado no início deste item, os servidores aqui estudados são os comuns, na definição de José dos Santos Carvalho Filho. Desta forma, esse é o Estatuto básico para esses servidores. Segundo Fernanda Marinela (2016, p. 649), no tocante à União Federal, é possível identificar dois tipos de servidores estatutários: os denominados servidores estatutários de regime geral, que se submetem ao estatuto funcional básico (Lei n. 8.112/90) e constituem a grande maioria dos servidores públicos; e os servidores estatutários de regime especial, que gozam de um estatuto previsto em lei específica, como ocorre com os professores e os auditores fiscais.

quatro ordens, pois ainda há outras catalogadas como ‘benefícios’ da seguridade social”. Dentre esses benefícios, conforme acrescenta o autor em comentário, encontra-se o auxílio-natalidade.

Consoante as disposições legais do Estatuto, que separou os benefícios em títulos diferentes, é possível verificar que eles possuem naturezas diversas, não se podendo compará-los como sendo de idêntica natureza a outros direitos e vantagens, tais como o vencimento<sup>36</sup>, as gratificações e os adicionais<sup>37</sup>, as férias<sup>38</sup>, as licenças<sup>39</sup> e os afastamentos<sup>40</sup>, entre outros.

De toda forma, poder-se-ia compreender como direitos e vantagens de forma ampla, sendo esses vistos no parágrafo anterior como de ordem administrativa, e os outros direitos, previstos no Título VI, que trata do Plano de Seguridade Social do servidor público federal, de natureza previdenciária, como será visto oportunamente mais adiante.

Conforme ensina Ivan Barbosa Rigolin (2012, p. 405), o regime jurídico único, na seara administrativa, não deve ser confundido com o regime securitário, que estabelece normas no âmbito do direito previdenciário.

No próximo item será abordado o Plano de Seguridade do servidor público federal, no qual se encontra inserido o benefício de auxílio-natalidade que, por sua vez, será estudado no capítulo subsequente, que é o último desta pesquisa.

---

<sup>36</sup> Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei, consoante art. 40 da Lei n. 8.112/90.

<sup>37</sup> Consoante o art. 61, serão deferidos aos servidores algumas gratificações e adicionais, como por exemplo: gratificação pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; gratificação natalina; adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; adicional pela prestação de serviço extraordinário; adicional noturno; adicional de férias e gratificação por encargo de curso ou concurso.

<sup>38</sup> O art. 77 do Estatuto dispõe que o servidor fará jus a trinta dias de férias, que podem ser acumuladas, até o máximo de dois períodos, no caso de necessidade do serviço, ressalvadas as hipóteses em que haja legislação específica.

<sup>39</sup> No art. 81, encontra-se um rol de licenças, as quais poderão ser concedidas ao servidor, por diversos motivos, entre eles: por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro; para o serviço militar; para atividade política; para capacitação; para tratar de interesses particulares; para desempenho de mandato classista.

<sup>40</sup> Os afastamentos dispostos na Lei são: afastamento para servir a outro órgão ou entidade (art. 93); afastamento para exercício de mandato eletivo (art. 94); afastamento para estudo ou missão no exterior (art. 95); afastamento para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País (art. 96-A).

## 2.3 Regime Próprio de Previdência Social

### 2.3.1 A seguridade social dos servidores públicos

A seguridade social é o conjunto de ações e instrumentos destinados a segurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Essas são diretrizes fixadas na própria Constituição Federal, em seu artigo 194, quando dispõe acerca das normativas gerais no tocante à seguridade social.

As disposições constitucionais presentes no capítulo da Seguridade Social têm aplicação subsidiária, no que couber, ao regime de previdência dos servidores públicos. Consoante dispõe o art. 40, § 12º, da Constituição Federal, além do que estiver disposto nesse artigo, “o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social”.

A Previdência Social, subsistema da seguridade social<sup>41</sup>, será organizada com caráter contributivo, solidário e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, entre outras coberturas, à proteção à maternidade, especialmente à gestante<sup>42</sup>.

A Constituição Federal, na seção dedicada aos servidores públicos, dispõe que é assegurado aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, também incluídas suas Autarquias e Fundações, o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, consoante o disposto no caput do art. 40 do texto constitucional. A Constituição dispõe ainda que esse regime será custeado mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Segundo Wladimir Novaes Martinez (1989, p. 41), o art. 194 da Constituição Federal contém um dispositivo mais propriamente de direito securitário, que simplesmente de previdência ou de genérica seguridade, já que ali se define a seguridade social como um conjunto integrado que compreende ações destinadas a segurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

<sup>42</sup> Consoante o art. 201 da Constituição Federal.

<sup>43</sup> Segundo o Ministério da Previdência Social, na Orientação Normativa n. 2, de 31 de março de 2009, que dispõe normativas para os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos, o equilíbrio financeiro se considera como a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro e o equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.



Da disposição normativa constitucional, verifica-se que o regime próprio de previdência deverá ter o caráter contributivo e solidário. O princípio da contributividade informa que a previdência será custeada pelas contribuições sociais devidas pelos servidores públicos, e os benefícios serão concedidos somente a esses que contribuem ou aos seus dependentes. Sobre esse princípio, leciona Frederico Amado o seguinte:

Pelo Princípio da Contributividade, a previdência social apenas concederá os seus benefícios e serviços aos segurados (e seus dependentes) que se filiarem previamente ao regime previdenciário, sendo exigido o pagamento de tributos classificados como contribuições previdenciárias, haja vista se tratar do único subsistema da seguridade social com natureza contributiva direta. (AMADO, 2016, p. 248).

Quanto aos princípios e fins do sistema previdenciário, Daniel Machado da Rocha afirma que:

Dentro de uma ética simplificada, mas correta, o objeto principal da relação jurídica de previdência social é a vinculação dos beneficiários ao regime previdenciário, viabilizando a ação protetora e solidária do sistema, contra os efeitos econômicos dos riscos sociais, progressivamente realizada mediante as diversas prestações previdenciárias disponibilizadas pelo respectivo regime. (ROCHA, 2012, p. 383).

A solidariedade se caracteriza pela socialização dos riscos<sup>44</sup> e com contribuições compulsórias dos servidores, inclusive daqueles que já se aposentaram, os chamados servidores inativos<sup>45</sup>. A inclusão desse princípio<sup>46</sup>, de forma expressa no caput do art. 40 da Constituição Federal, ocorreu por meio da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003.

Com a alteração promovida pela citada Emenda, possibilitou-se também a cobrança da contribuição previdenciária não só dos servidores públicos ativos, como também dos inativos e dos pensionistas. Realizando assim o exercício solidário de todos os beneficiários do regime para com o sistema de seguridade social do servidor público. Conforme ensina Marcelo Barroso de Campos:

O princípio do solidarismo, da solidariedade ou do mutualismo é um postulado fundamental do Direito da Seguridade Social. Num plano de previdência que opera pelo pacto entre gerações, pelo sistema de repartição simples em que os ativos

<sup>44</sup> Para Fábio Zanitte Ibrahim (2011, p. 28), é necessário observar que o conceito de risco social, dentro do direito previdenciário, não é tão limitado como possa parecer, pois “abrange outras situações estranhas à ideia de infortúnio, como a maternidade”.

<sup>45</sup> Como será demonstrado no capítulo 3 deste estudo, o servidor inativo é beneficiário do Plano de Seguridade Social do servidor público, inclusive para fins de percepção do auxílio-natalidade.

<sup>46</sup> A inclusão do princípio da solidariedade no texto do art. 40 não é novidade na ordem jurídica constitucional. Conforme lembra Marcelo Barroso de Lima (2012, p. 183), tal princípio já se encontrava insculpido no art. 3º, I, da Constituição Federal: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

custeiam o benefício dos inativos, a solidariedade é essencial. Cumpre frisar que a solidariedade não é novidade, pois ela é inerente à seguridade. (CAMPOS, 2012, p. 183).

Os regimes próprios de previdência dos servidores públicos devem ser organizados conforme determina a Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 2008, a qual dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento desses regimes próprios, de todos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>47</sup>, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Dessa forma, a referida lei é considerada uma regra geral<sup>48</sup>, que todos os entes federativos devem observar, caso venham a instituir o regime próprio em seu âmbito de competência organizacional.

Segundo alguns doutrinadores, a União não editou, formalmente, uma lei específica para o regime próprio de seus servidores públicos após a edição da Lei n. 9.717/2008. No caso, as normas pertinentes ao regime próprio estão previstas no Plano de Seguridade Social do servidor, o qual se encontra inserido no mesmo Estatuto dos Servidores Públicos Federais, a Lei n. 8.112/90.

Paulo de Matos Ferreira Diniz (2014, p. 826) considera que a União não instituiu o Regime Próprio de Previdência Social e, dessa forma, para os seus servidores públicos federais titulares de cargos efetivos continua a ser adotado o Plano de Seguridade Social do servidor público que, no caso da União, é o previsto na Lei n. 8.112/90.

Em outro sentido, para Ivan Barbosa Rigolin (2012, p. 405), o Plano de Seguridade Social, previsto na Lei n. 8.112/90, trata-se sim do regime próprio dos servidores federais estatutários, de forma que “os servidores efetivos são abrigados pelo plano de seguridade social constante do art. 183, caput, que constitui o regime securitário próprio da União”.

Ao tratar do assunto em estudo, Frederico Amado (2016, p. 180) também leciona que a “União, todos os estados e o Distrito Federal possuem os seus Regimes Próprios de Previdência Social instituídos”. Sendo, dessa forma, o regime próprio dos “servidores públicos

---

<sup>47</sup> Segundo informa Fábio Zambitte Ibrahim (2014, p. 33), “grande parte dos municípios brasileiros não possui regime próprio de previdência e, por isso, seus servidores são obrigatoriamente vinculados ao RGPS [Regime Geral de Previdência Social, ao qual estão vinculados necessariamente os servidores celetistas]”.

<sup>48</sup> Segundo informa João Ernesto Aragonés Vianna (2014, p. 435), “a Lei no 9.717/98 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. O Supremo Tribunal Federal já posicionou-se no sentido da legitimidade da mesma [STF, ADI n. 2311, DJ 7 jun. 2002]”.

federais civis efetivos dos quadros da União, suas autarquias e fundações públicas, aprovado pela Lei 8.112/90”.

### 2.3.2 O Plano de Seguridade Social do servidor público federal

O benefício de auxílio-natalidade está previsto no Plano de Seguridade Social<sup>49</sup> do servidor público federal estatutário, o qual, por sua vez, está previsto no Título VI da Lei n. 8.112/90.

A forma de financiamento para o sistema de Previdência Social do servidor público federal é regida, atualmente<sup>50</sup>, pela Lei n. 10.887/2004, a qual estabelece que a contribuição social do servidor, ativo ou inativo, e do pensionista, de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, será utilizada exclusivamente para a manutenção do respectivo regime próprio de Previdência Social<sup>51</sup>.

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais, em seu art. 183, declara que a União manterá o Plano de Seguridade Social não apenas para o servidor público federal, mas também para a sua família<sup>52</sup>. No mesmo sentido, leciona Júlio Cezar Lima Brandão (2016, p. 432), o “Plano de Seguridade Social (PSS) tem por objetivo dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e a sua família”.

---

<sup>49</sup> Para Daniel Machado da Rocha (2012, p. 373), conquanto o “Título VI seja nominado 'Da Seguridade Social do Servidor', o que ele disciplina é o regime previdenciário dos servidores públicos, pois, não é adequado cogitar-se de assistência social em favor dos servidores públicos. Nessa linha, desde a edição da EC n. 20/98, a qual redefiniu o art. 40 da Lei Fundamental – dispondo ser assegurado aos servidores públicos um regime de previdência de caráter contributivo – a impropriedade terminológica da redação do Título VI e dos arts. 183 e 184 ficou ainda mais evidente”.

<sup>50</sup> Antes, o custeio do plano era previsto no art. 231 da Lei n. 8.112/90. Posteriormente, esse artigo foi revogado pela Lei n. 9.783/99, que passou a dispor sobre as regras de custeio. Atualmente, essa última se encontra revogada pela Lei n. 10.887/2004, a qual dispõe sobre a aplicação da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003.

<sup>51</sup> Consoante o art. 4º da referida lei, a contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de Previdência Social, será de 11% (onze por cento).

<sup>52</sup> O plano de previdência do servidor, em seu art. 241, dispõe acerca de um conceito amplo de família. Nesse artigo encontra-se disposto que se consideram da família do servidor, além do cônjuge e filhos, quaisquer pessoas que vivam às suas expensas e constem do seu assentamento individual.

Esse regime de seguridade social do servidor visa dar cobertura a eventuais riscos<sup>53</sup>, necessidades sociais e aos futuros a que estão sujeitos o titular do cargo efetivo e os seus familiares, compreendendo um conjunto de benefícios e ações que são elencados no art. 184 do Estatuto.

De acordo com o entendimento prelecionado por Daniel Machado da Rocha, as necessidades familiares passaram a ser incorporadas na proteção previdenciária com o decorrer dos avanços sociais. Nesse sentido, ele relata:

Na medida em que a previdência social foi evoluindo, percebeu-se que, além da tutela contra os riscos clássicos, era necessário proteger também as necessidades familiares, isto é, fatos que, embora fossem desejados, produzem um maior nível de gastos que devem ser suportados pelo provedor da família. (ROCHA, 2012, p. 429).

De forma a exemplificar, a concessão dos benefícios previstos no Plano de Seguridade Social do servidor público federal pretende alcançar algumas finalidades elencadas na lei, tais como: garantia a meios de subsistência nos eventos de doença, velhice, inatividade, falecimento; assistência à saúde; e proteção à maternidade, à adoção e à paternidade.

Em relação a esses últimos eventos mencionados, conforme enfatiza Ivan Barbosa Rigolin:

Outra finalidade do plano de seguridade social é proteger tanto o servidor quanto o seu dependente em **ocorrendo maternidade, adoção e paternidade**. São esses eventos que a L. 8.112 visa proteger, fazendo-o, obviamente, pela pessoa do servidor ou de seus dependentes. (RIGOLIN, 2012, p. 409).

Dessa forma, ocorrendo as situações para as quais se faz necessária a proteção e a cobertura, deve o Plano de Seguridade Social do servidor cumprir sua finalidade, atendendo ao servidor e sua família. Nesse sentido, também leciona Daniel Machado da Rocha, conforme segue:

De certa maneira, o dever civil de assistência material entre o servidor e seus familiares mais próximos - filhos menores ou inválidos, cônjuges e companheiros, e outras pessoas aqui qualificadas como dependentes -, em face da ocorrência do risco contemplado, será assumido pelo regime previdenciário, dentro dos limites previamente definidos na legislação, traduzidos na concessão de prestações previdenciárias. (ROCHA, 2012, p. 373).

---

<sup>53</sup> Conforme já consignado acima, a doutrina, em geral, tem criticado a expressão “riscos sociais”, sugerindo adotar-se o termo “necessidade social”, conforme se pode verificar no ensinamento de Armando de Oliveira Assis (2004, p. 166).

O plano compreende um rol de benefícios que se encontram estabelecidos no art. 185 da Lei n. 8.112/90. Sendo assim, por oportuno apresenta-se o que dispõe o mencionado dispositivo:

Art. 185. Os benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:

I - quanto ao servidor:

- a) aposentadoria;
- b) auxílio-natalidade;
- c) salário-família;
- d) licença para tratamento de saúde;
- e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;
- f) licença por acidente em serviço;
- g) assistência à saúde;
- h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

II - quanto ao dependente:

- a) pensão vitalícia e temporária;
- b) auxílio-funeral;
- c) auxílio-reclusão;
- d) assistência à saúde.

Da leitura do texto legal acima, observa-se, na relação dos benefícios<sup>54</sup> apresentados, que eles estão divididos em duas espécies: uma quanto ao servidor e outra quanto aos seus dependentes. De toda forma, mesmo que um benefício seja considerado como ao servidor, há de se constatar que determinada classificação se objetiva a especificar apenas quem é o titular para requerer o benefício, ou seja, quem é o beneficiário direto, imediato.

Com isso, o inciso I do art. 183 trata dos benefícios que cabem ao servidor diretamente fazer o requerimento. Por outro lado, quanto aos benefícios arrolados no inciso II, eles competem aos seus dependentes, os familiares definidos na Lei, em cada caso concreto, para diretamente o requerem em nome próprio.

Em relação aos benefícios tais como auxílio-natalidade, salário-família, licença à gestante e à adotante<sup>55</sup> e a licença-paternidade, é possível verificar que a finalidade dos

---

<sup>54</sup> Conforme leciona Ivan Barbosa Rigolin (2012, p. 411), diferentemente do Regime Geral de Previdência Social, em que a legislação previdenciária define os benefícios como sendo prestações a serem pagas em dinheiro e a assistência social como prestações em serviço, a Lei n. 8.112/90, conceitua de modo diferente, e, para ela, tanto benefícios em dinheiro (crédito em folha de pagamento) quanto vantagens e serviços prestados são sempre tratados por benefícios, quer estes se refiram diretamente ao servidor, quer a seus dependentes.

<sup>55</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 778.889/PE, declarou a inconstitucionalidade do art. 210, da Lei n. 8.112/90, que concedia a licença-maternidade com prazos diferenciados para mães biológicas e adotantes. Prevaleceu para o entendimento a interpretação sistemática da Constituição à luz da dignidade da pessoa humana, da igualdade entre filhos biológicos e adotados, da doutrina da proteção integral, do princípio da prioridade e do interesse superior do menor. Sendo assentada a tese de repercussão geral nos seguintes termos: “Os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para

benefícios, o que será visto no próximo capítulo, consiste também em atender à família do servidor, que, neste caso, são os seus filhos. Desta forma, a divisão apresentada se dá no que tange à identificação de quem é o titular para fazer o requerimento, e não quanto à limitação de sua finalidade.

Também é o mesmo entendimento apresentado por Mirian Andrade Santos (2014, p. 87), quando afirma que “os benefícios de auxílio-natalidade, salário-família e licença à gestante, à adotante e licença paternidade, são benefícios destinados ao servidor, porém com direcionamento para a preservação da família”.

No próximo capítulo será estudado o auxílio-natalidade, previsto no Estatuto dos Servidores Públicos Federais, a fim de verificar a possibilidade de concessão deste auxílio não apenas para o caso de nascimento, mas também para os casos de adoção, tendo em vista a vedação constitucional de tratamento desigual entre os filhos, sejam eles de origem biológica ou adotiva, conforme visto no primeiro capítulo desta pesquisa.

---

as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada”.

### 3 AUXÍLIO-NATALIDADE

No primeiro capítulo, foi estudado o instituto da adoção, apresentando o seu conceito, a sua natureza jurídica e percorrendo o seu histórico evolutivo durante o século XX, principalmente no que tange aos seus efeitos em busca da promoção de tratamento igualitário entre os filhos. Também foram vistas as disposições legais atualmente em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, dando destaque ao princípio constitucional da igualdade entre os filhos, conforme dispõe o texto da Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo, imediatamente anterior a este, adentrou-se no ramo do Direito Administrativo, a fim de estudar os agentes públicos da Administração Pública federal. Foram analisadas, sucintamente, as diversas espécies de agentes públicos. Em relação ao gênero servidores públicos, foram apresentadas as diferenças existentes entre estatutários, celetistas e os temporários. Dedicou-se mais ênfase ao estudo do servidor público federal estatutário, regido pela Lei n. 8.112/90. Também no capítulo anterior foi apresentada a diferença entre o regime jurídico administrativo e o regime previdenciário. Quanto a este último, apresentaram-se as regras básicas do regime próprio de previdência do servidor público e o Plano de Seguridade Social do servidor público federal, titular de cargo efetivo.

No presente, e derradeiro capítulo, buscar-se-á estudar o auxílio-natalidade, apresentando informações acerca de sua disposição legal, como benefício previdenciário integrante do Plano de Seguridade Social do servidor público federal. Procurar-se-á compreender como ocorre o procedimento na via administrativa, nos órgãos da Administração Pública federal, como por exemplo, nas Universidades públicas federais (autarquias da Administração Pública federal indireta). Também serão mostrados os resultados de pesquisas acerca dos precedentes judiciais nos quais o benefício em estudo foi pleiteado, além de verificar quais são as iniciativas do Poder Legislativo no tocante à matéria.

### 3.1 Conceito e finalidade

O auxílio-natalidade é um dos benefícios que se encontra arrolado no Plano de Seguridade Social do Servidor, regido pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais, instituído pela Lei n. 8.112/90. Trata-se de uma prestação em pecúnia a ser paga pela Administração direta, pelas Autarquias e Fundações públicas da União. A matéria está disciplinada nos artigos 185, inciso I, alínea ‘b’, e 196 desse diploma legal.

Consoante o art. 196, assim se encontra redigida a disposição legal:

#### Seção II

##### Do Auxílio-Natalidade

Art. 196. O auxílio-natalidade é devido à servidora por motivo de nascimento de filho, em quantia equivalente ao menor vencimento do serviço público, inclusive no caso de natimorto.

§ 1º Na hipótese de parto múltiplo, o valor será acrescido de 50% (cinquenta por cento), por nascituro.

§ 2º O auxílio será pago ao cônjuge ou companheiro servidor público, quando a parturiente não for servidora.

Frederico Amado (2016, p. 1364-1365), ao lecionar sobre o benefício do auxílio-natalidade, apresenta-o nos mesmos termos em relação ao que está disposto na Lei n. 8.112/90, conforme se pode verificar a seguir:

O auxílio-natalidade é devido à servidora por motivo de nascimento de filho, em quantia equivalente ao menor vencimento do serviço público, inclusive no caso de natimorto, sendo pago ao cônjuge ou companheiro servidor público, quando a parturiente não for servidora. Na hipótese de parto múltiplo, o valor será acrescido de 50% (cinquenta por cento), por nascituro.

Segundo dispõe Paulo de Matos Ferreira Diniz (2014, p. 783-784), o auxílio-natalidade é “um direito que se materializa pelo nascimento de filho”. Entretanto, em que pese o autor acentuar que se trata por motivo de nascimento, ele complementa o seu entendimento afirmando que o benefício se destina também a “auxiliar as despesas do parto e outras resultantes do nascimento de filho, inclusive no caso de natimorto”.

Nessa mesma linha de pensamento, dando entendimento mais amplo à finalidade que tem o benefício, ao tecer seus comentários acerca do art. 196 da referida Lei, Mauro Roberto Gomes de Mattos (2006, p. 1286) leciona que o auxílio-natalidade tem a finalidade de ajudar financeiramente, não apenas com as despesas do parto propriamente ditas, mas também com



outras despesas que ocorrem por motivo do nascimento do filho. É o que se pode constatar de suas lições, como a que se segue:

Mesmo não sendo a genitora servidora pública, será devido o presente auxílio para o cônjuge ou companheiro servidor público, pois este auxílio visa ajudar à mãe ou ao pai que possui vínculo público, **fazer frente às despesas excepcionais com o nascimento de seus filhos.**

O auxílio à natalidade faz parte do conjunto de benefícios e ações previstas pelo Plano de Seguridade Social do servidor, que se destina a auxiliar nas **despesas decorrentes do parto e outras resultantes de nascimento** de filhos, mesmo que sejam natimortos. (MATTOS, 2006, p. 1286-1287, grifou-se).

No mesmo sentido se encontram os ensinamentos doutrinários de Daniel Machado da Rocha (2012, p. 430) ao comentar esse mesmo dispositivo legal, podendo-se verificar que o autor entende que o benefício se destina a auxiliar nas despesas que ocorrem com a chegada de um novo filho na família, não o vinculando necessariamente às despesas com o parto, conforme exposto no trecho a seguir:

O auxílio-natalidade constitui um benefício devido à servidora por motivo de nascimento de filho, inclusive no caso de natimorto, equivalente ao menor vencimento do serviço público, **propiciando amparo financeiro especial à família, em face das despesas decorrentes da vinda de um novo membro.** (ROCHA, 2012, p. 430, grifou-se).

Em um sentido em que pode considerar um pouco mais abrangente, Ivan Barbosa Rigolin (2012, p. 428), ao lecionar sobre o auxílio-natalidade, não utiliza o termo ‘nascimento’, mas faz o uso da expressão “ter um filho”.<sup>56</sup> No tocante a esse benefício, a lição dada pelo doutrinador dispõe que:

Toda servidora regida pela L. 8.112 **que venha a ter filho perceberá**, a título de auxílio-natalidade, que é um benefício previdenciário, o valor equivalente ao menor vencimento pago a servidor regido por essa lei. Caso seja natimorto o filho da servidora, mesmo assim merecerá ela o benefício. (RIGOLIN 2012, p. 428, grifou-se).

Em recente obra, é Júlio Cezar Lima Brandão (2016, p. 481) que traz consignada expressamente a possibilidade de que o auxílio-natalidade seja também de direito ao servidor público federal quando ele adotar um filho. O autor busca na norma constitucional o fundamento primeiro para estender a todos os filhos o benefício, sem criar distinções quanto ao

---

<sup>56</sup> Essa diferença é importante e será trazida no item em que se apresentarão os precedentes judiciais quanto à concessão do auxílio-natalidade para os servidores adotantes. Uma vez que a concessão do auxílio, por via judicial, tem-se utilizado fortemente desse argumento. Assim, ter um filho simplesmente como um novo membro na família, de forma a não haver qualquer discriminação em relação à origem, se biológica ou por adoção.

direito, se o auxílio se refere ao filho de vínculo biológico ou por adoção. Desse modo, o doutrinador comenta o art. 196 da Lei n. 8.112/90 da seguinte maneira:

O pagamento do auxílio-natalidade pode ser feito mediante a apresentação de cópia da certidão de nascimento, tornando-se prescindível o requerimento.

**O benefício deve ser estendido aos servidores públicos adotantes, com fundamento no art. 227, § 6º, da CF, que proíbe discriminações entre os filhos havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção. (grifou-se).**

Verifica-se que, aparentemente, parece ser controverso o entendimento quanto à finalidade do auxílio-natalidade. Por um lado, há o entendimento de que é devido simplesmente a custear as despesas do parto e, por conseguinte, devido somente ao evento nascimento (filho biológico). Esse entendimento é decorrente de uma interpretação meramente literal, ou gramatical, do dispositivo legal.

Por outro lado, outra finalidade do auxílio é que ele possa servir para prover as necessidades imediatas daquele que passou a compor a unidade familiar, necessidades que demandam despesas financeiras extras, tanto no caso de ser o filho biológico ou afetivo por adoção. Nesse caso, utiliza-se de uma interpretação sistemática e teleológica dos enunciados legais e constitucionais, conferindo a máxima efetividade<sup>57</sup> da norma constitucional definidora do direito fundamental de tratamento igualitário entre filhos.

A Procuradoria-Geral federal, em seu parecer n. 40/2013/DEPCONSU/PGF/AGU<sup>58</sup>, manifestou-se favorável à concessão do auxílio-natalidade também em casos de filhos adotivos, além de declarar que a ocorrência de despesas é a característica essencial para a concessão do benefício, como se pode verificar no seguinte excerto:

Há que se perceber que a característica de nascimento do filho, embora tenha sido inserida como elemento de definição do instituto, não parece ser o foco do legislador como elemento de discrimine do direito ao benefício entre os filhos havidos por nascimento ou por adoção. **O fato ensejador do benefício coincide com o evento gerador de despesas pecuniárias que o benefício visa cobrir, isto é, ‘ter um**

<sup>57</sup> O princípio da máxima efetividade, embora seja aplicável a toda norma constitucional, no campo dos direitos fundamentais tem ainda maior grau de relevância, a fim de otimizar a eficácia desses direitos. O mencionado princípio pode ser entendido como o imperativo de interpretação da norma de tal forma que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê” (CANOTILHO, 2003, p. 1224).

<sup>58</sup> Esse parecer não tem efeito normativo. Trata-se de resposta à dúvida suscitada pela Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal do Espírito Santo. Apesar de demonstrar-se favorável à concessão do auxílio-natalidade em casos de adoção, o parecer concluiu em orientar ao órgão de origem em observar a estrita legalidade do dispositivo e sugeriu que o Advogado-Geral da União encaminhasse ao Ministério do Planejamento do Orçamento e Gestão, para que o órgão central do SIPEC pudesse verificar a possibilidade de editar uma orientação normativa em favor da concessão nos casos de adoção, o que, até o presente momento, não aconteceu. Bem como não é a posição desse órgão central, conforme se verá no item seguinte, o qual já se manifestou contrário à concessão que não seja em casos de nascimento.

**filho'. Esse é o elemento essencial.** (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2013, grifou-se).

Nas lições de Mozart Victor Russomano (apud ROCHA, 2012, p. 429), tanto o auxílio-natalidade, como o salário-família e a licença maternidade (gestante ou adotante), são “benefícios familiares”. Para o autor, esses benefícios poderiam ser entendidos como: “o conjunto de prestações que – distintas entre si – convergem todas no sentido de proteção à família, quer através de ajuda econômica, quer através da assistência pessoal aos pais e a à prole”.

O plano de previdência do servidor, em seu art. 241, dispõe acerca de um conceito amplo de família<sup>59</sup>, declarando que se consideram da família do servidor, além do cônjuge e filhos, quaisquer pessoas que vivam às suas expensas e constem do seu assentamento individual.

Há que se lembrar de que o Plano de Seguridade Social do servidor visa dar cobertura às necessidades sociais a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam à finalidade, entre outras, de proteção à maternidade, à adoção e à paternidade.

Dessa forma, o regime de previdência aqui apresentado, para atingir sua finalidade de forma plena e lhe dar efetividade, segundo leciona Guilherme Calmon Nogueira da Gama, deve buscar:

[...] conjugar interesses do beneficiário imediato (segurado/funcionário público) e das pessoas dos beneficiários indiretos (familiares do segurado/funcionário público), sob pena de não estar satisfatória e suficientemente servindo para a finalidade para a qual foi criado. (GAMA, apud ROCHA, 2012, p. 373).

Conforme exposto até aqui, a natureza jurídica do auxílio-natalidade é previdenciária, como bem destacam Ivan Barbosa Rigolin (2012, p. 428) e Daniel Machado da Rocha (2012, p. 430), entre outros doutrinadores.

---

<sup>59</sup> Percebe-se essa amplitude, por exemplo, quando a Lei dispõe acerca do salário-família (art. 197). Esse benefício é devido ao servidor ativo ou ao inativo, por dependente econômico. Para efeito de percepção do salário-família são considerados como dependentes econômicos os seguintes: o cônjuge ou companheiro e os filhos, inclusive os enteados até 21 anos de idade ou, se estudante, até 24 anos ou, se inválido, de qualquer idade; o menor de 21 anos que, mediante autorização judicial, viver na companhia e às expensas do servidor, ou do inativo; a mãe e o pai sem economia própria.

E não podia mesmo ser diferente, uma vez que, para ter direito ao seu recebimento, o servidor deve estar vinculado ao Plano de Seguridade Social, contribuindo mensalmente com o percentual estabelecido em lei, conforme dispõe os parágrafos 2º e 3º do art. 183:

§ 2º **O servidor afastado ou licenciado do cargo efetivo, sem direito à remuneração**, inclusive para servir em organismo oficial internacional do qual o Brasil seja membro efetivo ou com o qual coopere, ainda que contribua para regime de previdência social no exterior, terá suspenso o seu vínculo com o regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público enquanto durar o afastamento ou a licença, **não lhes assistindo, neste período, os benefícios do mencionado regime de previdência.**

3º **Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime** do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, **mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição**, no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade, incidente sobre a remuneração total do cargo a que faz jus no exercício de suas atribuições, computando-se, para esse efeito, inclusive, as vantagens pessoais. (grifou-se).

A Secretaria de Recursos Humanos, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC<sup>60</sup>, por meio da Orientação Normativa<sup>61</sup> n. 3/2002, destaca também sobre a natureza previdenciária do auxílio-natalidade e os demais benefícios enumerados no art. 185 da Lei n. 8.112/90, conforme se pode verificar a seguir:

É importante destacar que a contribuição para o Plano de Seguridade Social não visa, apenas e simplesmente, ao custeio da aposentadoria do servidor público federal ocupante de cargo efetivo. Este plano tem outros objetivos, enumerados nos arts. 184 e 185 da Lei nº 8.112, de 1990, onde estão **elencados outros benefícios previdenciários ao servidor e ao seu dependente. Assim citamos como exemplo, além da aposentadoria, o auxílio-natalidade**, salário-família, licença por acidente em serviço e, dentre outros, especialmente, a assistência à saúde, não apenas diretamente, mas através, inclusive, do pagamento e manutenção de licenças concedidas e **que se caracterizam como benefícios previdenciários, assim devendo ser tratados.** (grifou-se).

Quanto ao valor monetário do auxílio-natalidade, conforme bem destaca Leandro Cadenas Prado (2008, p. 258), será em quantia equivalente ao menor vencimento<sup>62</sup> público federal, embora não seja expresso na Lei este último termo, ou seja, “federal”.

<sup>60</sup> O Decreto n. 67.326, de 05 de outubro de 1970, institui o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, sob o qual as atividades de administração de pessoal do serviço civil do Poder Executivo ficam organizadas.

<sup>61</sup> Conforme dispõe o art. 17, da Lei n. 7.923, de 12 de dezembro de 1989, a orientação geral firmada pelo órgão central do SIPEC tem **caráter normativo em matéria de pessoal civil** no âmbito da Administração Pública federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial e das fundações públicas. (grifou-se).

<sup>62</sup> Vencimento não deve ser confundido com remuneração. Consoante o art. 40 da Lei n. 8.112/90, vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei. Já o artigo 41, desse mesmo diploma legal, define a remuneração como sendo o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

Atualmente, o valor do benefício está especificado na Portaria SEGRT/MP n. 6, de 16 de janeiro de 2017, editada pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público<sup>63</sup> do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos seguintes termos:

Art. 1º Divulgar, para fins de pagamento do auxílio-natalidade de que trata o art. 196 da Lei nº 8.112, de 1990, que o **valor do menor vencimento básico da Administração Pública federal**, de acordo com a Lei nº 13.324, de 29 de julho de 2016, correspondente ao cargo de Auxiliar de Serviços Diversos da carreira do Seguro Social - nível auxiliar. (grifou-se).

Ainda, consoante essa portaria, o valor do auxílio-natalidade é de R\$ 659,25 (seiscentos e cinquenta e nove reais e vinte e cinco centavos), a ser pago em única parcela, a partir do dia de sua vigência, que corresponde à data de publicação no Diário Oficial da União, a qual ocorreu em 18 de janeiro de 2017.

### 3.2 Procedimentos adotados pela Administração Pública

Conforme leciona Ivan Barbosa Rigolin, a parte securitária da lei é passível de ser executada desde logo. O autor assevera que os dispositivos legais, uma vez tendo condição de serem aplicados, devem ainda ser efetivados, sobretudo, por se tratar de matéria previdenciária, a fim de não deixar o servidor desprotegido. Enfatiza ainda o doutrinador que:

Toda a parte securitária da lei é, em princípio, passível de ser executada apenas com os elementos aí contidos, funcionando os regulamentos tão somente como disciplinadores do modo de execução da lei, dando as minúcias dos procedimentos, as rotinas e outros detalhes não substantivos ou essenciais, menos importantes, cuja inexistência, em tese e quase sempre, não pode de modo algum prejudicar o direito do servidor à prestação securitária. (RIGOLIN, 2012, p. 409).

Segundo a Orientação Normativa n. 22, de 28 de dezembro de 1990, ainda em vigor, da então Secretaria de Administração Federal<sup>64</sup>, o auxílio-natalidade poderá ser pago simplesmente por meio da apresentação da cópia da certidão de nascimento do filho.

---

<sup>63</sup> Com o Decreto n. 8.578, de 26 de novembro de 2015, o órgão central do SIPEC atualmente é denominado Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público.

<sup>64</sup> A Secretaria de Administração Federal era, à época, o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da União - SIPEC.

A doutrina também corrobora esse mesmo entendimento, pois, consoante leciona Paulo de Matos Ferreira Diniz (2014, p. 784), o auxílio poderá ser pago mediante apresentação da certidão de nascimento, tornando-se dispensável preencher um requerimento. É o que também informa Júlio Cezar Lima Brandão (2016, p. 481) e Ivan Barbosa Rigolin (2012, p. 428), ao comentarem que o servidor público “fará apresentação de cópia da certidão de nascimento, independentemente de requerimento a concessão do benefício”.

Contudo, a prática administrativa é fornecer um formulário para que o servidor faça o requerimento por meio de um instrumento formal padrão. A lei dispõe inicialmente que o auxílio será devido à servidora, ou seja, à mãe. Entretanto, o servidor, aquele que é o pai, também poderá receber o auxílio-natalidade, desde que a mãe da criança não seja servidora pública federal.

É o que se pode verificar, por exemplo, na decisão do Superior Tribunal de Justiça, na via administrativa, disposta no Parecer n. 231, de 4 de junho de 2014, em requerimento de auxílio-natalidade, no qual o cônjuge do servidor desse Tribunal (STJ), era servidora do Supremo Tribunal Federal:

Requerimento para percepção de auxílio-natalidade. Previsão legal no artigo 196 da Lei 8.112/1990. Servidor do STJ casado com servidora estatutária vinculada ao Supremo Tribunal Federal. Ausência de previsão legal. Benefício que deverá ser pleiteado perante o STF. Inviabilidade de aplicação da Portaria STJ n. 72/2012.

Neste último caso, no qual é possível ao servidor (o pai) requerer, é necessário que ele declare que a mãe não é servidora pública federal, a fim de que seja evitado o duplo pagamento pelo regime de seguridade social instituído pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

Na disposição literal da Lei n. 8.112/90, não está inserido o termo ‘federal’ após a expressão ‘servidora’. Tendo em vistas questões chegadas à Secretaria de Recurso Humanos, órgão subordinado ao Ministério do Planejamento<sup>65</sup>, quanto às dúvidas de outros órgãos da Administração federal na aplicação do enunciado normativo supracitado, foram editadas duas Normas Técnicas a respeito do assunto.

A primeira, a Nota Técnica n. 407, de 7 de outubro de 2011, ressalta que o Estatuto dispõe normas apenas para os servidores federais, conforme segue:

6. A inteligência do parágrafo segundo do referido dispositivo legal é no sentido de que o auxílio-natalidade somente será pago ao genitor quando a genitora não

---

<sup>65</sup> A então denominação do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

for ocupante de cargo público efetivo.

7. Todavia, não podemos perder de vista que as disposições da Lei nº 8.112, de 1990, aplicam-se aos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais, conforme estabelece o seu art. 1º.

8. Desse modo, o auxílio-natalidade somente será pago ao servidor público quando a genitora não for ocupante de cargo efetivo federal, com vistas a evitar o duplo pagamento do benefício.

#### CONCLUSÃO

9. Desse modo, o auxílio-natalidade é devido ao pai da criança (servidor público federal), quando a genitora não for ocupante de cargo efetivo regido pela Lei nº 8.112, de 1990.

A segunda, a Nota Técnica n. 110, de 20 de junho de 2014, acrescenta que, por se tratar de regimes de seguridade diferentes, sendo as contribuições restritas a apenas um sistema, não há que se falar em duplicidade de pagamento, conforme se verifica textualmente:

Acrescente-se, por fim, que este entendimento aplicado aos presentes autos deriva do fato de se tratar de regimes jurídicos distintos, com específicos e diferenciados sistemas de arrecadação de contribuição e distribuição de benefícios, não se caracterizando, assim, no caso em análise, pagamento cumulativo do benefício.

[...]

Por tudo quanto se expôs, entende esta CGNOR/DENOP/SEGEP/MP pela possibilidade do pagamento do auxílio-natalidade na esfera federal, nos termos dos arts. 185 e 196 da Lei nº 8.112/90, ao genitor do menor, servidor federal, em que pese a genitora, servidora municipal, perceba benefício com a mesma nomenclatura na esfera municipal, permanecendo válidos os entendimentos expressos nas Notas Técnicas nº 407 e 439/2011 e vigentes os seus efeitos.

Também é devido o auxílio-natalidade tanto ao servidor público ativo quanto ao servidor inativo, uma vez que a Lei n. 8112/90 não dispõe suas regras apenas para o servidor ativo. Com isso, o Ministério do Planejamento, em 2014, editou uma Norma Técnica sobre o assunto, a fim de evoluir o entendimento a ser dado ao dispositivo legal, pois, até então, ao aposentado o benefício não era concedido, por entender-se que ele não é mais ocupante de cargo público e, por isso, não preenchia os requisitos da lei para recebimento do auxílio-natalidade.

É o que se pode verificar na Nota Técnica n. 6, de 20 de março de 2014, expedida pela Secretaria de Gestão Pública<sup>66</sup>:

11. A Leitura das diversas manifestações permite inferir que a então SRH pautou sua manifestação no Despacho acima mencionado, adotando a equivocada interpretação de que o aposentado não mais é ocupante de cargo público e por isso não preenche os requisitos da Lei para recebimento do auxílio-natalidade.

12. Em uma visão mais ampliada do art. 196 da Lei nº 8.112, de 1990, **não se chega a outra conclusão senão a de que ao conceder o benefício do auxílio-natalidade,**

<sup>66</sup> Com o Decreto n. 7.675, de 20 de janeiro de 2012, a Secretaria de Recurso Humanos passou a ser denominada Secretaria de Gestão de Pública, mantendo-se na condição de ser o órgão central SIPEC.

**o legislador não fez distinção entre ativos e inativos**, mas tão somente exigiu que se atendesse a dois requisitos para o recebimento do benefício, quais sejam: ser servidor (ativo ou inativo) e o nascimento de filho. 13. Cumpre ressaltar a necessidade de corrigir o pronunciamento da então SRH, a que nos referimos no item 6 da presente Nota Técnica, que não mais subsiste, haja vista que o entendimento consolidado nesta Secretaria de Gestão Pública coaduna com os pronunciamentos da PGFN, CONJUR/MP e AGU, no sentido de que os inativos, apesar de não estarem investidos em cargo público, mantem a condição de servidores públicos, e a eles devem ser concedidos o benefício do auxílio-natalidade. (grifou-se).

Contudo, no que tange à possibilidade de concessão de auxílio-natalidade pelo motivo de adoção de filho, o órgão central do SIPEC não editou nenhuma norma que amplie a interpretação dada até então à Lei 8.112/90, a fim de ser possível a concessão aos servidores públicos federais que adotarem filho.

Aliás, na única manifestação acerca de concessão do auxílio-natalidade para filho de origem não biológica, o órgão central do SIPEC asseverou negativamente, informando que tal possibilidade é contrária ao disposto na Lei n. 8.112/90. Isso ocorreu em um caso no qual se envolveu o Arquivo Nacional<sup>67</sup>, órgão da Administração Pública federal direta, que havia concedido o auxílio-natalidade a um servidor que tinha obtido a guarda de um menor. Entretanto, em análise de auditoria, foi constatada a irregularidade e, em sequência, foi dada ciência da ocorrência, considerada irregular, à Secretaria de Recursos Humanos, a qual, na sua competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da Administração Pública federal, editou a Nota Técnica n. 439, de 27 de outubro de 2011.

A referida Nota Técnica afirma não haver previsão legal, uma vez que, no caso posto em análise, “o pagamento foi realizado com base em termo de guarda definitiva, situação que foge ao estabelecido na legislação”. Dessa forma, deve prevalecer o entendimento de que, ao dispositivo inserido no art. 196 da Lei n. 8.112/90, deve ser dada uma interpretação que observe a estrita legalidade.

Por fim, ainda em relação ao caso concreto supracitado, desconsiderou-se a possibilidade de que seja alegada a errônea interpretação da lei, pois essa deve estar expressa em um ato qualquer da Administração, como uma “norma legal de hierarquia inferior à lei (decreto, portaria, instrução normativa), um despacho administrativo, um parecer jurídico que

---

<sup>67</sup> O Arquivo Nacional, criado em 1838, é o órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos-SIGA, da Administração Pública federal, integrante da estrutura do Ministério da Justiça.



tenha força normativa”, com isso, é dever do servidor restituir ao erário o valor indevidamente recebido, conforme consta naquela referida Nota Técnica.

Assim, nos departamentos de gestão de pessoas dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (considerados como os órgãos setoriais e seccionais do SIPEC, subordinados ao órgão central), os servidores públicos federais que adotam filho não têm o direito assegurado ao auxílio-natalidade<sup>68</sup>.

Não obstante a norma constitucional vedar tratamento desigual entre os filhos, o que tem prevalecido é a interpretação estrita da lei, consoante o princípio da legalidade administrativa<sup>69</sup>, segundo o qual apenas cabe ao administrador executar aquilo que a lei lhe autorizar.

Conforme se viu anteriormente, Júlio Cezar Lima Brandão (2016, p. 481) leciona expressamente que o benefício do auxílio-natalidade deve ser “estendido aos servidores públicos adotantes, com fundamento no art. 227, § 6º, da CF, que proíbe discriminações entre os filhos havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção”, dando uma interpretação do dispositivo à luz da Constituição, a qual confere ao artigo 196 da Lei n. 8.112/90 uma possibilidade de dar efetividade ao texto constitucional.

Contudo, ao dizer que o auxílio-natalidade deva ser estendido aos casos de adoção, o autor supracitado não explica se caberia ao administrador público ou ao judiciário conceder, ou se caberia ao legislativo editar norma em conformidade com a Constituição.

No âmbito de alguns órgãos seccionais<sup>70</sup>, que integram o SIPEC, pode-se verificar, de forma expressa, a impossibilidade de concessão do auxílio-natalidade para os servidores que adotam filho.

---

<sup>68</sup> Como já mencionado anteriormente, em 2014, a Procuradoria-Geral Federal, por meio do Parecer n. 40/2013/DEPCONSU/PGF/AGU, sugeriu o encaminhamento de sugestão ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que apreciasse a possibilidade de elaboração de ato normativo próprio para regulamentar a extensão do auxílio-natalidade ao servidor público adotante, entendimento a que se chegou naquele parecer.

<sup>69</sup> O princípio da legalidade é um dos cinco princípios da Administração Pública, expressos no art. 37 da Constituição Federal, o qual dispõe que: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

<sup>70</sup> O Decreto n. 93.215, de 3 de setembro de 1986, a fim de reorganizar o SIPEC, dispõe, em seu art. 3º, que o SIPEC compreende:

I - órgão central: Secretaria de Administração Pública da Presidência da República;

II - órgãos setoriais: departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República, de maior hierarquia na respectiva área administrativa;

Em consulta aos portais eletrônicos das Universidades públicas federais<sup>71</sup>, verifica-se que algumas delas colocam expressamente a impossibilidade de conceder o referido benefício, tendo em vista a falta de previsão legal. Enquanto outras apenas descrevem os requisitos legais para a concessão dos benefícios, conforme previstos na Lei n. 8.112/90.

É o que se pode verificar, por exemplo, por meio das informações disponibilizadas pela Universidade de Brasília (UnB), no guia do servidor público, onde constam as informações quanto aos requisitos necessários à concessão do auxílio-natalidade.

Um dos requisitos elencados no guia mencionado é o nascimento de filho ou a ocorrência de natimorto. Além disso, são relacionados os procedimentos a serem adotados pelo servidor: apresentar a cópia de certidão de nascimento ou de natimorto.

Em seguida a essas informações necessárias para o requerimento, são relacionadas as informações gerais e, segundo uma delas dispõe, **“o servidor que adota uma criança não faz jus ao Auxílio-Natalidade**, pois não preenche o requisito essencial do comando legal, ou seja, o servidor ou cônjuge do servidor ter sido parturiente” (UnB, 2017, grifou-se).

Informações semelhantes se encontram divulgadas também por outras Universidades. A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no formulário disponibilizado para o requerimento do auxílio-natalidade, informa que **“o servidor que adota uma criança não faz jus ao auxílio** por não preencher o requisito essencial, ter sido parturiente” (UFSM, 2017, grifou-se).

Também, a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) dispõe, nas informações pertinentes à concessão do benefício em estudo, que **“o auxílio natalidade não é devido no caso de adoção**, pois o requisito legal é a servidora ou o cônjuge do servidor ser parturiente” (UFRPE, 2017, grifou-se).

A Universidade Federal do ABC (UFABC), no tocante ao assunto do auxílio-natalidade para os servidores que adotam filho, restringe-se em mencionar apenas que **“o auxílio não é devido em casos de adoção”** (UFABC, 2017). Assim também é sucinta a informação

---

III - órgãos seccionais: departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal de autarquias e órgãos autônomos.

<sup>71</sup> As Universidades públicas federais são entidades autárquicas, de regime especial, integrantes da Administração Pública Federal Indireta. Foram pesquisados os portais eletrônicos das 63 Universidades públicas federais reconhecidas pelo Ministério da Educação-MEC, consoante consulta ao banco de dados do MEC. Apenas em 11 delas não foi possível acessar informações sobre os benefícios concedidos aos servidores.

divulgada pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), no que tange à concessão do auxílio: “o servidor que adota uma criança não faz jus ao Auxílio Natalidade” (UFRB, 2017).

A Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), a Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ) e a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) disponibilizam informações idênticas àquelas divulgadas pela Universidade de Brasília (UnB), ou seja, o servidor, ao adotar um filho, não fará jus ao auxílio-natalidade.

Observa-se assim que, seguindo as orientações do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, a estrita legalidade deve ser observada, não cabendo ao administrador público conceder aquilo que a lei não o autoriza. Segue-se, com isso, o clássico princípio da legalidade, lecionado na doutrina de Hely Lopes Meirelles, o qual dispõe que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2015, p. 91).

É também o que ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 64, grifou-se), quando assevera que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, e conclui que, “em decorrência disso, **a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie**, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto ela depende de lei”.

Diferentemente do que é ensinado por Luís Roberto Barroso, quanto ao princípio da legalidade. Para ele, a vinculação do administrador público deve-se pautar conforme a Constituição e não apenas à lei. O administrador deve agir diretamente com fundamento em norma constitucional. Conforme assevera o doutrinador e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, nos seguintes termos:

Supera-se, aqui, a ideia restritiva de vinculação positiva do administrador à lei, na leitura convencional do princípio da legalidade, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse. **O administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário.** O princípio da legalidade transmuta-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade,

compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem. (BARROSO, 2011, p. 399-400, grifou-se).

Dessa forma, constata-se que o princípio da legalidade sobre o qual se orienta o órgão central do SIPEC continua a ser a interpretação da legalidade restrita. Não sendo, contudo, o único entendimento que possa ser dado à interpretação do princípio da legalidade, conforme leciona Luís Roberto Barroso, entre outros doutrinadores<sup>72</sup> que corroboram esse entendimento na atualidade.

### 3.3 Precedentes judiciais

Verifica-se também que no Judiciário as decisões em primeira instância têm sido contraditórias, contudo sendo reformadas em grau de recurso quando as sentenças não deferem o pedido de auxílio-natalidade para o servidor público adotante.

Nos autos da ação ordinária n. 0021751-27.2006.4.04.7100/RS<sup>73</sup>, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirmou a sentença em que tinha sido deferido o benefício. A discussão e ponderação entre princípios constitucionais foi preponderante na fundamentação. Como exemplo, há o princípio da isonomia se contrapondo aos princípios da legalidade estrita e da reserva orçamentária, prevalecendo o primeiro argumento, no caso concreto, e afastando os dois últimos. Por fim, o Tribunal concluiu que a União não se desincumbiu do ônus da argumentação razoável, a fim de sustentar o tratamento desigual.

---

<sup>72</sup> Odete Medauar (2015, p. 134), ao discorrer sobre o princípio da legalidade, informa que com este se busca assentar-se em bases valorativas, de forma que sujeite as atividades da Administração não apenas à lei em sentido formal, mas também aos preceitos fundamentais, que são o norte de todo o ordenamento. Gustavo Binenbojm (2008, p. 69) leciona que “A passagem da Constituição para o centro do ordenamento jurídico representa a grande força motriz da mudança de paradigmas do direito administrativo na atualidade. A supremacia da Lei Maior propicia a impregnação da atividade administrativa pelos princípios e regras naquela previstos, ensejando uma releitura dos institutos e estruturas da disciplina pela ótica constitucional.”. Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 79) também doutrina pelo entendimento do princípio da legalidade como da juridicidade, uma vez que a Administração deve obediência não apenas à lei, mas também ao Direito, e este pode ser operacionalizado por diversos outros meios que não a lei em sentido formal. Verifica-se, ainda, de seus ensinamentos, que “a lei, entretanto, não a única, mas a principal fonte do Direito, absorveu o princípio da legalidade administrativa toda a grandeza do Direito em sua vasta expressão, não se limitando à lei formal, mas à inteireza do arcabouço jurídico vigente no Estado. Por isso este não se bastou como Estado de Lei ou Estado de Legalidade. Fez-se Estado de Direito”.

<sup>73</sup> Precedente paradigmático para os casos de servidores públicos federais adotantes de filho que pleiteiam o auxílio-natalidade, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Dessa forma, o TRF da 4ª Região reconheceu o direito ao auxílio-natalidade para a requerente, afirmando que o característico essencial para o auxílio-natalidade é o evento “ter um filho” e não apenas nos casos de nascimento, conforme se verifica:

Trata-se de benefício da seguridade social de servidor, instituído com a finalidade de oferecer um auxílio pecuniário para fazer frente às despesas decorrentes do nascimento de filho. O característico nascimento de filho pareceu essencial ao legislador ao considerar as despesas em que incorre o servidor quando tem um filho. Porém, ter um filho, seja pelo vínculo biológico do nascimento, seja pela adoção, acarreta despesas ao servidor. O nascimento de um filho, portanto, não é um característico essencial quando se tem por objetivo a instituição de um auxílio pecuniário em face de se ter um filho. O essencial é ter um filho.

[...]

Do exposto, decorre que o artigo 196 da Lei nº 8.112/90, instituiu tratamento desigual arbitrário, ao não conferir ao servidor ou servidora adotante o direito ao auxílio-natalidade. A consequência é estender aos beneficiários excluídos o benefício. Com efeito, anular a norma não é objeto desta ação, e retirar o benefício dos legitimamente contemplados representaria retrocesso que não se harmoniza com a finalidade legítima da norma. (TRF 4ª Região. APEL/REEX N. 0021751-27.2006.4.04.7100, 4ª Turma, Rel. Vivian Josete Pantaleão Caminha. Publicado em 1º 3.2010).

Em recente decisão, no fim do ano de 2016, o Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática, não deu seguimento ao recurso extraordinário interposto contra o acórdão supramencionado, proferido em 2010 pelo TRF da 4ª Região. Nas razões que levaram à decisão, foi asseverado que:

No âmbito dos direitos sociais, a tutela da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente é empregada na definição da extensão das obrigações positivas que podem ser exigidas do Estado, quando este se abstém, total ou parcialmente, de adotar a promoção de direitos tutelados constitucionalmente. O teste da proporcionalidade, neste contexto, sujeita-se aos mesmos subprincípios aplicáveis ao exame da proporcionalidade voltado à vedação de excesso. Assim, diante de uma norma questionada por proteger de forma insuficiente um direito, deve-se indagar: (i) se a proteção deficiente é adequada a e/ou se a deficiência promove um fim constitucional legítimo; (ii) se é necessária, ou se havia medida mais eficiente sob o prisma do direito protegido deficientemente, que permitisse tutelar o direito a que ele se opõe na mesma medida; (iii) se é proporcional em sentido estrito a proteção deficiente porque os custos justificam os benefícios gerados. (STF. RE639209, Decisão monocrática, Rel. Luís Roberto Barroso. Publicado em 4.11.2016).

Conforme fez constar ainda, o acórdão estava alinhado à jurisprudência<sup>74</sup> do STF, ao interpretar o art. 227, § 6º, da Constituição, à luz da dignidade da pessoa humana, da igualdade

<sup>74</sup> O precedente citado pelo Ministro é o RE 778889-PE, Sessão de Julgamento realizada em 10.3.2016, em que ficou assentado que “as crianças adotadas constituem grupo vulnerável e fragilizado. Demandam esforço adicional da família para sua adaptação, para a criação de laços de afeto e para a superação de traumas.

entre os filhos biológicos e adotados, da doutrina da proteção integral, do princípio da prioridade e do interesse superior do menor.

Houve nesse período, após o acórdão paradigmático do TRF da 4ª Região supramencionado, outras ações<sup>75</sup> em que foi reconhecido o direito ao auxílio-natalidade aos servidores públicos federais que adotaram filho. Entretanto, houve ações que não reconheceram em primeira instância o direito ao auxílio-natalidade, sendo, contudo, reformada no Tribunal.

Como exemplo dessas últimas, é o caso dos autos do mandado de segurança 5011960-02.2013.404.7100/RS, no qual o Juízo da 5ª Vara Federal de Porto Alegre indeferiu o pedido, com fundamento na Súmula n. 339 do STF: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”.

Já nos autos da ação ordinária n. 5028001-98.2014.4.04.7200/SC, o Juízo da 3ª Vara Federal de Florianópolis julgou improcedente o pedido de auxílio-natalidade, no caso de adoção de filho, fundamentando a sua decisão quanto ao mérito de tal situação jurídica em que “[...] especialmente à míngua de previsão legal, entendo não ser possível o deferimento do pleito formulado na inicial, porquanto a concessão de provimento jurisdicional com tal alcance criaria vantagem não prevista em lei, sob a escusa da isonomia”.

As duas decisões imediatamente acima citadas foram revistas, em grau de recurso, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual deu provimento ao apelo. Dessa forma, esse Tribunal manteve-se alinhado ao entendimento já conferido as suas próprias decisões prolatadas em casos anteriores.

Também se encontram, em outros Tribunais do país, precedentes judiciais nos quais servidores públicos federais pleitearam o auxílio-natalidade após a adoção de um filho. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) concedeu, em mandado de segurança, o direito ao auxílio-natalidade. O mandado de segurança foi impetrado contra a decisão do Presidente do Conselho Administrativo daquele Tribunal, que havia indeferido o

---

Impossibilidade de se lhes conferir proteção inferior àquela dispensada aos filhos biológicos”. Concluindo o julgamento pela inconstitucionalidade do art. 210 da Lei n. 8.112/90, que concedia a licença-maternidade (outro benefício da Previdência Social do servidor público federal) com prazos diferenciados para mães biológicas e adotantes.

<sup>75</sup> Mandado de Segurança n. 5044894-47.2012.404.7100/RS, sentença proferida em abril de 2012 e acórdão a confirmando em julho de 2013. Mandado de Segurança n. 5005155-62.2015.404.7100/RS, sentença proferida em março de 2015 e acórdão a confirmando em setembro de 2015.

pedido administrativo feito por servidor<sup>76</sup>. Dessa forma, restou ementando o mencionado acórdão:

DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO NATALIDADE. FILHO ADOTIVO. O art. 196 da Lei n. 8.112/90 não prevê o pagamento de auxílio-natalidade na hipótese de adoção de menor. No entanto, não se pode olvidar que o art. 227, § 6º, da Constituição Federal veda qualquer discriminação que implique distinção entre o filho havido ou não da relação de casamento e a criança adotada. (TJDFT. MS 20060020015410, Rel. Waldir Leôncio Lopes Júnior. Publicado em 17.10.2006).

O Tribunal ainda se alinhou ao entendimento de que o auxílio-natalidade é devido pela chegada de um novo filho à família, fazendo constar no acórdão que se o referido benefício “somente se justifica em razão da chegada da criança como forma de auxiliar os pais nas despesas iniciais decorrentes do nascimento, não identifico qualquer motivo para não deferir o pagamento do benefício ao impetrante”. Neste caso, a menor foi adotada três dias após o seu nascimento.

Nesse acórdão do TJDFT, também foi consignada a observação feita pela Procuradoria de Justiça acerca de não haver “nenhum critério objetivo que permita inferir uma desigualdade entre filhos adotivos e filhos biológicos, mormente quando a própria Constituição Federal proíbe tal discriminação”.

Também se encontra precedente no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em acórdão que manteve a concessão do auxílio-natalidade em mandado de segurança na primeira instância. Nos autos da apelação cível n. 0002353-53.2014.4.02.5101/RJ, esse Tribunal decidiu que deveria ser mantida “a sentença no que toca ao capítulo alusivo à condenação ao pagamento do auxílio-natalidade, previsto nos arts. 185, alínea ‘b’, e 196, ambos da Lei n. 8.112/1990, com base no princípio da isonomia”.

Dessa forma, mesmo sendo possível observar que o benefício tem sido concedido pelos Tribunais, verifica-se que ainda faltam definições jurídicas para trazer segurança ao gozo do exercício do direito ao auxílio-natalidade pelo servidor público federal que adotar um filho, uma vez que as decisões judiciais em primeira instância não são pacíficas no mesmo sentido do entendimento que tem se mostrado pelos Tribunais.

---

<sup>76</sup> O Tribunal de Justiça do Distrito Federal de Territórios é um órgão integrante do Poder Judiciário federal, sendo os seus servidores regidos pela Lei n. 8.112/90.

Ainda, quanto àquela decisão do Supremo Tribunal Federal, em novembro de 2016, sendo essa monocrática e apenas para negar seguimento ao recurso extraordinário, ela não vincula os juízes a decidirem no mesmo sentido, em que pese o texto constitucional dispor que o tratamento a ser dado aos filhos, sejam eles biológicos ou adotivos, deva ser de tal modo que não crie diferenciações entre eles.

Vê-se que o exercício do direito ao benefício do auxílio-natalidade tem sido dificultado pela redação do art. 196 da Lei n. 8.112/90, que não dá efetividade ao princípio da igualdade entre os filhos, inscrita no art. 227, § 6º da Constituição Federal. Enquanto na via administrativa, para o caso de nascimento, o benefício é concedido atendendo-se a simples formalidades, no caso de adoção o benefício é indeferido. E, mesmo se socorrendo ao Poder Judiciário, não há de se precisar em quanto tempo haverá uma decisão favorável, prejudicando ainda a finalidade do benefício, que é auxiliar financeiramente, em um dos momentos de grande importância na vida do servidor, que é o momento da chegada de um filho a sua família.

### **3.4 Iniciativas do Poder Legislativo**

No Poder Legislativo federal, há muito se vem tentando alterar a Lei n. 8.112/90, para incluir um parágrafo no qual esteja expresso que a servidora, ao adotar um filho, também terá direito ao auxílio-natalidade. Dessa forma, isso acabaria com qualquer controvérsia acerca da estrita interpretação do texto, pela qual se entende que o auxílio-natalidade se destina para cobrir apenas aquelas despesas do parto e não as demais despesas com a chegada de um novo filho na família do servidor.

Em 2003, foram propostas duas indicações<sup>77</sup> na Câmara dos Deputados, a fim de sugerir ao Poder Executivo o envio de Projeto de Lei acerca do tema. Da Indicação n. 534/2003,

---

<sup>77</sup> Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 100. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

§ 1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

[...]

Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado:

I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;

[...]

§ 1º Na hipótese do inciso I, a indicação será objeto de requerimento escrito, despachado pelo Presidente e publicado no Diário da Câmara dos Deputados.

[...].



defendendo a necessidade de tratamento isonômico entre os servidores e os filhos, sejam eles por vínculo biológico ou por adoção, extrai-se o seguinte excerto:

Adicionalmente, considerando não somente as razões até aqui apontadas, mas também o fato de que a chegada de uma criança, ainda que por meio de adoção, acarreta diversos gastos, sugerimos que o projeto ora recomendado contenha alterações no sentido de que seja estendido à mãe adotante o auxílio-natalidade hoje assegurado à servidora por motivo de nascimento de filho (art. 196).

Já na Indicação n. 864/2003, encontra-se também apelo com teor semelhante ao anterior para que fosse esta enviada ao Poder Executivo, a fim de que esse recebesse a sugestão e providenciasse a alteração. Verifica-se, no texto da mencionada Indicação, a necessidade de que não só os gastos com o parto, mas também os gastos com a chegada de um novo filho, por meio de vínculo da adoção, devem ser considerados:

Entendo, ainda, que a Lei nº 8.112/90 deveria ser alterada também no sentido de estender à mãe adotante o auxílio-natalidade hoje assegurado à servidora por motivo de nascimento de filho (art. 196). A família que adota uma criança incorre em uma série de gastos, justificando-se, por essa razão, a concessão do referido benefício, para o que novamente se requer a apresentação de proposição legislativa por parte desse Poder.

A proposição de indicação se torna necessária, uma vez que a competência para alterar a Lei n. 8.112/90 deve ser de iniciativa do Presidente da República, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...].

Anos se passaram após o envio<sup>78</sup> das duas indicações supracitadas, e o Poder Executivo se manteve inerte, não encaminhando nenhum Projeto de Lei para que fosse alterada a Lei n.

<sup>78</sup> Quanto à primeira indicação, foi feita a remessa ao Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, por meio do ofício n. 1385/03, em 30/06/2003. Quanto à segunda, a remessa foi feita ao Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, por meio do ofício n. 2521/03, em 30/09/2003.

8.112/90, no tocante ao artigo que trata do auxílio-natalidade, a fim de concedê-lo também à servidora adotante.

Contudo, em 2014, houve a proposta de Projeto de Lei n. 7.295, por iniciativa de parlamentar membro da Câmara dos Deputados, no qual se buscou acrescentar ao art. 196 da Lei n. 8.112/90, um parágrafo 3º, a fim de contemplar os casos de adoção, sendo o texto do projeto o seguinte:

Art. 1º O art. 196 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 196. [...]

§ 3º **Estende-se o benefício de que trata o caput para o caso de adoção de filhos.**

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (grifou-se).

Na justificativa desse Projeto de Lei, informa-se que o novo dispositivo visa conferir efetividade ao comando constitucional que equiparou os filhos adotados aos biológicos, proibindo qualquer tipo de discriminação. O Projeto de Lei n. 7.295/2014 ainda ressalta quanto ao aumento de despesas na família com a chegada do novo filho:

**O pagamento dessa espécie de auxílio visa ajudar nas despesas que envolvem a chegada de um filho** e, em relação ao filho adotivo, isso não é diferente, pois **as despesas de uma adoção são tão ou até mesmo mais elevadas do que aquelas relacionadas ao nascimento de filhos naturais.** (grifou-se).

Entretanto, o mencionado Projeto foi arquivado por contrariar o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição Federal, pelo motivo de competir privativamente ao Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos e o seu regime jurídico, conforme visto anteriormente.

Por fim, dias após a devolução do Projeto, nova indicação foi proposta na Câmara dos Deputados, sendo autuada sob o número 6.204/2014, sugerindo ao Poder Executivo que a redação do texto do art. 196 da Lei n. 8.112/90 fosse alterada a fim de dar efetividade ao comando constitucional de tratamento igualitário entre os filhos, conforme pode-se verificar a seguir:

Encaminhamos a V. Exa. a presente indicação para sugerir a apresentação de projeto de lei, com vistas a estender o auxílio natalidade, de que trata o art. 196 da Lei nº 8.112, de 1990, para o caso de adoção de filhos. No que tange ao referido benefício, a medida visa dar efetividade ao comando constitucional disposto no art. 227, § 6º, que equiparou os filhos adotados aos naturais, proibindo qualquer tipo de discriminação, ao dispor que “os filhos, havidos ou não da relação de casamento,

ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação”.

O pagamento dessa espécie de auxílio visa ajudar nas despesas que envolvem a chegada de um filho e, em relação ao filho adotivo, isso não é diferente, pois as despesas de uma adoção são tão ou até mesmo mais elevadas do que aquelas relacionadas ao nascimento de filhos naturais.

A referida Indicação foi encaminhada, por meio do Ofício 1ª Sec/RI/E n. 612/2014, ao Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, em 11.06.2014. Contudo, até o momento, quando mais de três anos já se passaram, não houve ainda um novo Projeto de Lei para que o art. 196 da Lei n. 8.112/90 fosse alterado.

Resta, assim, à servidora pública que adotar um filho, ou ao pai servidor público, recorrer ao Poder Judiciário para garantir o direito ao auxílio-natalidade, à luz dos fundamentos das normas constitucionais, sobretudo em relação ao tratamento igualitário aos filhos e ao princípio da prioridade e do interesse superior do menor.

Contudo, ao se observar as decisões judiciais já proferidas, como as supracitadas, não se pode deduzir que há garantias da certeza de um provimento judicial do pedido, pelo menos não em primeira instância. O que acarreta, no mínimo, grande demanda de tempo para o requerente ter direito ao benefício, em flagrante afronta ao princípio da igualdade, uma vez que, no caso de filho biológico, a concessão decorre da simples formalidade do preenchimento de um formulário padrão e da apresentação da certidão de nascimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso abordou o assunto da concessão de auxílio-natalidade, previsto na Lei n. 8.112/90, para os servidores públicos federais, nas situações em que eles adotarem um filho.

A pessoa humana, como indivíduo membro de uma sociedade, nunca deixou de evoluir em sua trajetória desde tempos imemoriais, transformando, por conseguinte, a própria trajetória da sociedade na qual se encontra inserido.

Quanto ao instituto da adoção, foram apresentadas, no primeiro capítulo, as atuais regras que dispõem sobre a adoção no direito brasileiro, bem como os ensinamentos dados pela doutrina. Buscou-se apresentar o conceito de adoção, bem como a sua natureza jurídica e, principalmente, a sua evolução nas disposições legais no ordenamento jurídico e os avanços de seus efeitos promovidos pela legislação no ordenamento jurídico pátrio.

Nesse contexto histórico de evolução, viu-se que a adoção de filhos superou, ao longo do século XX, grandes barreiras. O filho adotivo, inicialmente considerado de segunda classe, excluído de direitos diante da nova família que o adotava, tornou-se reconhecido como sujeito de direitos. De uma doutrina que buscava enquadrar o menor que se encontrava em uma situação irregular, chegou-se, no final do último século, à Doutrina da Proteção Integral, inserindo as crianças e adolescentes em um sistema de ampla proteção, garantindo direitos próprios e especiais, os quais deverão ser efetivados com prioridade absoluta pela família, pela sociedade e pelo Estado, em face de suas singulares condições de seres humanos em desenvolvimento.

O princípio da isonomia entre os filhos está previsto no art. 227, § 6º, da Constituição Federal, havendo referência a ele também no art. 1.596 do Código Civil e no art. 41 da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Tal princípio iguala a condição dos filhos, proibindo expressamente qualquer tipo de discriminação ou designação relativa à filiação, seja ela biológica, jurídica ou socioafetiva.

Já no segundo capítulo, foi visto que o servidor público federal, regido pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei n. 8.112/90), tem direito ao auxílio-natalidade, consoante os termos legais, no caso de nascimento de filho. Todavia, buscou-se demonstrar que, com a

igualdade constitucional dada aos filhos, sejam eles de qualquer origem, a concessão do benefício, objeto deste estudo, deva ser estendido.

Além disso, não se pode olvidar que o art. 183 do citado Estatuto, declara que a União manterá o Plano de Seguridade Social não apenas para o servidor público federal, mas também para a sua família, com o objetivo de dar cobertura aos riscos eventuais, ou necessidades sociais, e aos futuros a que estão sujeitos o titular do cargo efetivo e os seus familiares, compreendendo um conjunto de benefícios e ações que são elencados no art. 184 do Estatuto, incluído nesse rol o auxílio-natalidade.

Neste estudo, partiu-se da hipótese principal da possibilidade de concessão de auxílio-natalidade nos casos de adoção de filho, uma vez que a Constituição da República assegura aos filhos havidos por adoção os mesmos direitos e qualificações dos filhos biológicos. Com o desenvolvimento da pesquisa, há de se considerar que o objetivo de verificar a possibilidade de percepção do auxílio-natalidade nas situações de adoção de filho, mesmo a redação da lei não dispondo explicitamente sobre o tema, foi atingido positivamente.

Conforme se verificou na bibliografia e nos precedentes judiciais pesquisados, a concessão do auxílio-natalidade para o servidor público federal que adotar um filho deve ser garantida. Viu-se que o benefício deve ser considerado a partir de sua característica principal, a saber, a finalidade de auxiliar nas despesas financeiras extraordinárias com a chegada de um novo filho na família, sendo irrelevante, neste caso, a origem do filho, se biológico ou se adotado.

Dessa forma, pode-se encontrar a harmonia entre a Constituição, art. 227, § 6º, com o princípio da igualdade entre os filhos de quaisquer origens; a Doutrina da Proteção Integral, a qual defende o princípio da prioridade e do interesse superior do menor; e a finalidade do auxílio-natalidade, que é de contribuir financeiramente para cobrir as despesas iniciais com a chegada de um novo filho à família do servidor.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 8. ed., rev., ampl. e atual., 2. tiragem. Salvador: JusPodivm, 2016.
- ASSIS, Armando de Oliveira. Em Busca de Uma Concepção Moderna de Risco Social. In: BALERA, Wagner (coord.). **Revista de Direito Social**. São Paulo: Notadez, a. 4, n. 14, abr./jun. 2004.
- BANDEIRA, Marcos. **Adoção na prática forense**. 1. ed. Ilhéus: Editus, 2001.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BITTENCOURT, Sávio. **A Nova Lei de Adoção: do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Adoção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 5 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. **Comentários ao estatuto do servidor público federal**. 3. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 10 de mar. de 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)> Acesso em: 10 de mar. de 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.112/1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)> Acesso em: 10 de mar. de 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.717/1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm)> Acesso em: 10 de mar. de 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406/2002**. Dispõe sobre a instituição do Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acesso em: 10 de mar. de 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 12.010/2009**. Dispõe sobre adoção. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm)> Acesso em: 10 de mar. de 2017.
- \_\_\_\_\_. **ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO. Parecer n.40/2013/DEPCONS/PGF/AGU**. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/283346](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/283346)> Acesso em: 9 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Indicação n. 534/2003.** Sugere ao Poder Executivo o envio de Projeto de Lei que amplie a licença no caso de adoção de criança por servidora pública federal, assegurando-lhe, também, a concessão de auxílio - natalidade. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117149>>

Acesso em: 15 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Indicação n. 864/2003.** Sugere à Casa Civil da Presidência da República o encaminhamento de projeto de lei com o objetivo de ampliar a licença no caso de adoção de criança por servidora pública federal, assegurando-lhe também a concessão de auxílio-natalidade. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=132378>>

Acesso em: 15 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Indicação n. 6.204/2014.** Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a apresentação de projeto de lei que estenda o benefício do auxílio natalidade ao(à) servidor(a) que adotar uma criança. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=616250>>

Acesso em: 15 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 7295/2014.** Acrescenta § 3º ao art. 196 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, para conceder o auxílio-natalidade em caso de adoção. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=609409>>

Acesso em: 10 de mar. de 2017.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Adoção.**

Disponível em:< <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/cadastro-nacional-de-adocao-cna>>

Acesso em: 29.03.2017

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Orientação Normativa n. 2**, de 31 de março de 2009. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/orientacao-normativa>> Acesso em: 9.5.2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Nota Técnica 407**, de 7 de outubro de 2011. Disponível em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacaoAvancada/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=8685>> Acesso em: 20.4.2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Nota Técnica 110**, de 20 de junho de 2014. Disponível em

<<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacaoAvancada/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9752>> Acesso em: 20.4.2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria SEGRT/MP n. 6**, de 16 de janeiro de 2017. Disponível em

<<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=13073>> Acesso em: 20.4.2017.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo de Instrumento 1.354.484.**

Relator Mauro Campbell Marques. Brasília, 9 de nov. de 2010. Disponível em

<<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea>> Acesso em: 11 de nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2135-4.** Medida Cautelar. Relator Néri da Silveira, 7 de mar. 2008. Disponível em

<<http://stf.jus.br/portal/processo/pesquisar/Processo.asp>> Acesso em: 2 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 639209**. Relator Luís Roberto Barroso. Brasília, 4 de nov. 2016. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/processo/pesquisar/Processo.asp>> Acesso em: 11 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 778.889**. Relator Luís Roberto Barroso. Brasília, 1º de ago. 2016. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/processo/pesquisar/Processo.asp>> Acesso em: 11 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Mandado de Segurança 2006.00.2.001541-0**. Relator Waldir Leôncio Júnior. Brasília, 29 de ago. de 2006. Disponível em <<http://www.tjdft.jus.br/>> Acesso em: 21 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. **Apelação cível/Remessa Necessária 0002353-53.2014.4.02.5101**. Relator Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Rio de Janeiro, 8 de jul. de 2015. Disponível em <<http://www10.trf2.jus.br/consultas/consulta-processual-publica/>> Acesso em: 21 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Apelação/Reexame Necessário 2006.71.00.021751-2**. Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 3 de fev. de 2010. Disponível em <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa)> Acesso em: 11 de nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA CATARINA. **Ação Ordinária 5028001-98.2014.4.04.7200**. Juiz Diógenes Tarcísio Marcelino Teixeira. Florianópolis, 25 de janeiro de 2015. Disponível em <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa)> Acesso em: 11 de nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO SUL. **Mandado de Segurança 5011960-02.2013.404.7100**. Juiz Gabriel Menna Barreto von Gehlen. Porto Alegre, 25 de janeiro de 2015. Disponível em <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_pesquisa](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa)> Acesso em: 11 de nov. de 2016.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Direitos previdenciários expectados: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos**. Curitiba: Juruá, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Agentes Públicos e a Prática dos Atos Administrativos. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo: NDJ, a. 27, n. 8, p. 909-924, ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito de família**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 5 v.



- DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Lei nº 8.112/1990 comentada**: regime jurídico dos servidores públicos da União e legislação complementar. 11. ed. manualizada, rev., ampl. São Paulo: Método, 2014.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; NELSON, Rosendal. **Curso de direito civil**: direito de família. 6. ed., rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014. 6 v.
- FIGUEIRÊDO, Luiz Carlos de Barros. **Adoção Internacional**. Doutrina e Prática. Curitiba: Juruá, 2003.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GOMES, Orlando. **Direito de família**. Revista e atualizada por Humberto Theodoro Júnior. 14. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito de família. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 6 v.
- GRANATO, Eunice Ferreira Rodrigues. **Adoção**: Doutrina e Prática. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2011.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- LÔBO, Paulo Luiz Neto. **Direito civil**: famílias. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LOTUFO, Maria Alice Zaratini. **Curso Avançado de Direito Civil**: Direito de Família. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 5v.
- MADALENO, Rolf. **Curso de direito de família**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor público na atualidade**. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90: interpretada e comentada**. 3. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.
- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. rev. ampl. reform. e atual. Niterói: Impetus, 2016.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: direito de família. 21. ed. rev. e atua. por Tânia da Silva Pereira. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 5 v.
- PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Direito de Família**: Uma abordagem psicanalítica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- PRADO, Leandro Cadenas. **Servidores públicos federais**: Lei nº 8.112/90. 8. ed. rev. atual. Niterói: Impetus, 2008.

QUEIROZ, George Justino. Direito de Família. In: BAPTISTA, Silvio Neves (Coord.). **Manual de direito de família**. 2 ed. Recife: Bagaço, 2010. p. 289-298.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito de família**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à lei do regime jurídico único dos servidores públicos civis da União**: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 2. ed. rev. atual. e ampl. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Dos filhos de criação à filiação socioafetiva**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SANTOS, Mirian Andrade. **Auxílio-doença parental no campo dos direitos humanos fundamentais**. 136f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário FIEO - UNIFIEO, Osasco, 2014.

SILVA FILHO, Artur Marques da. **Adoção**: regime jurídico, requisitos, efeitos, inexistência, anulação. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Guia do Servidor: Auxílio-natalidade**. Disponível em <<http://www.dgp.unb.br/guia-do-servidor/72-auxilio-natalidade>> Acesso em: 15 de maio de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Orientações sobre Auxílio Natalidade e Auxílio Pré-Escolar**. Disponível em <<http://progep.ufsm.br/servidores/auxilios-e-beneficios/29-auxilio-natalidade>> Acesso em: 15 de maio de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Manual do Servidor**. Disponível em <<http://www.ufabc.edu.br/servidor/portal-do-servidor/manual-do-servidor/auxilio-natalidade>> Acesso em: 15 de maio de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Manual de Normas**. Disponível em <<https://ufrb.edu.br/progep/documentos/category/29>> Acesso em: 15 de maio de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO. **Requerimento de Inclusão de Dependentes**. Disponível em <<http://www.sugep.ufrpe.br/documentos>> Acesso em: 15 de maio de 2017.

VENOSA, Sílvio de Sálvio. **Direito Civil**: direito de família. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VERONESE, Josiane Rose Petry; PETRY, João Felipe Correa. **Adoção internacional e Mercosul**: aspectos jurídicos e sociais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Conceito, 2011.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de direito previdenciário**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WALD, Arnaldo. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. O Novo Direito de Família. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.